إهداء ٢٠١٦
هيبه الرقابه الاداريه
جمهورية مصر العربية

اقتصاديات المالية العامة

دكتور
علي لطفي

١٩٨٧ - ١٩٨٨

الناشر
مكتبة عين شمس
٤٤ ش القصر العيني - القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

ان المتتبع لتطور علم « المالية العامة » يلحظ ارتباطه الوثيق بتطور التظم الاقتصادية والاجتماعية .

فمنذ أوائل القرن الثامن عشر ساد العالم نظام الاقتصادى الحر . ويؤمن الاقتصاديون من انصار هذا المذهب بوجود نظام طبيعى ينسق مصالح الافراد وينظم العلاقات التى تنشأ بينهم . ولذلك نادى هؤلاء الاقتصاديون بضرورة ترك الحرية للأفراد حتى يمكنهم توجيه جهودهم الى ما يتفق ومصالحهم الخاصة ، لان هناك توافقا بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة . وكان شعارهم « أتركه يعمل ، اتركه يمر » Laisser Faire Laiser Passer وكان الفيزيوقراطيون فى فرنسا وانصار المذهب الحر فى انجلترا وعلى رأسهم آدم سميث يرون أن الدولة لا يجب أن تقحم نفسها فى الشئون الاقتصادية . وأن نفعها يزداد بقدر عدم تدخلها فى الحياة الاقتصادية . وباختصار يرى انصار هذا المذهب أن وظائف الدولة يجب أن تقتصر على الدفاع والامن الداخلى والقيام بالمشروعات التى لا يستطيع الافراد القيام بها لانها لا تحقق لهم ربحا مناسبا ، أما فيما عدا ذلك فلا يجوز لها التدخل حتى لاتؤدى الى اختلال التوازن الذى يحدثه القانون الطبيعى ، وقد ترتب على انتشار هذه الآراء انخفاض النفقات العامة للدولة ، ومن ثم قلة حاجتها الى الايرادات العامة . ولذلك كان طبيعيا فى ظل هذا النظام أن يتصف علم المالية العامة بالجمود ، والا تشهد تلك الحقبة من التاريخ تطورا ملموسا فى أسس وقواعد هذا العالم .

ظل الامر كذلك حتى الربع الاخير من القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين حيث ظهرت بوضوح عيوب نظام الاقتصـــاد الحر وقصور النظام الطبيعى عن حل كثير من المشـــكلات مثـــل البطـــالة والازمات الاقتصادية والتفاوت الصارخ فى توزيع الدخول والاحتكار وغيرها . لذلك ظهرت مجموعة من الاقتصاديين تنادى بضرورة تدخل الدولة لتصحيح هذه العيوب والقضاء على هذه المساوىء . ويلاحظ أن الاقتصادى أنصار مذهب التدخل لم ينادوا بتعـــديل جذرى فى النظام الاقتصادى القائم الذى كان يرتكز على وجـــود قوانين طبيعية ، وانما نادوا فقط بتدخل الدولة لعـــلاج المشـــكلات الناجمة عن سيادة الاقتصاد الحـــر بتقديم الاعانات للعمال العاطلين والتخفيف من حدة الازمات الاقتصادية واعادة توزيع الدخل بين الافراد ، ومحاربة الاحتكار وغيرها ، وقد ترتب على انتشار هذه الآراء زيادة كبيرة فى النفقات العامة ، ومن ثم زيادة الحاجة الى الايرادات العـــامة . وكان طبيعيـــا أن تشـــهد تلك الفترة من التاريخ ازدهار علم المـــالية العـــامة واستخدامات تطور هائل فى أسس وقواعد هذا العلم التى أصبحت تخضع الى حـــد بعيـــد للنظم الاقتصادية .

وابتداء من عام ١٩١٩ شـــهدت النظم الاقتصادية والاجتماعية تطورا جـــديدا حيث حلت بالعالم أزمة اقتصادية كبرى ألحقت به كثيرا من الاضرار والخسائر حيث انتشرت البطالة على نطاق واسع ، واختـــل التوازن بين الانتاج والاستهلاك أفلس عددا كبـــيرا من البنـــوك والشركات ومن هنـــا بدأ الاقتصاديون يؤمنون بفكرة « الوقاية خير من العـــلاج » وهذا يعنى أن الانتاج والاستهلاك ، أفلس عددا كبـــير من البنـــوك والشركات ، ومن هنا يجب على الدولة الا تنتظر حدوث مشكلة ما لتقوم بحلها ، وانما يجب عليها أن تتخذ مقدما التدابير الكفيلة بالحيلولة دون حدوث المشكلات الاقتصادية . وقد ترتب على ذلك انتشـــــار ما يعـــــرف باسم الاقتصـــــاد الموجه Controlled Economy وأصبحت الدولة هى التى توجه الاقتصـــاد القومى بما يضمن تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع . وخلال تلك الحقبـــة من التاريخ شـــهد علم المالية العامة تطورا ملموسا حيث ظهرت لأول مرة الســـياسة المالـــية Fiseal Policy كوسيلة أساسية تستخدمها الدولة لتحقيق معدلات

سريعة ومنتظمة للنمو الاقتصادى .

واذا كان حجم النفقات والايرادات العامة فى الدول الرأسمالية يتوقف على مدى اتساع القطاع العام وعلى درجة التوجيه الاقتصادى الذى تضطلع به الدولة ، فان الامر يختلف فى الدول الاشتراكية حيث يتسع نشاط القطاع العام ليشمل النشاط الاقتصادى فى مجموعة ، وفى هذه الدول تستعين الحكومة بالسياسة المالية لتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية .

وينقسم هذا المؤلف الى ثلاثة أبواب :

الباب الأول : النفقات العامة .

الباب الثانى : الايرادات العامة .

الباب الثالث : الموازنة العامة .

واننا نأمل باعداد هذا المؤلف أن نكون قد أسهمنا فى بناء المكتبة الاقتصادية العربية ، نرجو من الله أن يوفقنا الى ما فيه خير بلادنا .

المؤلف

الباب الأول

النفقـــات العـــامة

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره ، فمع تطور دور الدولة من « الدولة الحارسة » الى « الدولة المتداخلة » الى « الدولة المنتجـــة » تطورات النفقات العامة حيث ازداد حجمها ، وتعـددت أنواعها ، وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية .

ومع تطور طبيعة المـالية العـامة من « المـالية المحـايدة » الى « المـالية الوظيفية » ثم الى « المـالية التخطيطية » وتطورت دراســة النفقات العـامة ، وأصبحت تحتل مكانا بارزا فى النظرية المالية .

وعلى هذا الاساس فان دراستنا للنفقات العـامة تتضمن خمســة فصـول :

الفصل الأول : مفهوم النفقات العامة .

الفصل الثانى : تقسيمات النفقات العامة .

الفصل الثالث : ظاهرة تزايد النفقات العامة .

الفصل الرابع : حدود النفقات العامة .

الفصل الخامس : الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

الفصل السادس : ترشيد النفقات العامة .

الفصل الأول

مفهوم النفقـــات العـــامة

يمكن تعريف النفقة العـــامة بأنها « مبلغ من النقود يقوم بانفـــاقه شخص معنـــوى عام بهدف تحقيق نفع عام » . ونستنتج من هذا التعريف أن هناك ثلاثة عناصر أساسية للنفقـــة العامة وهى : انفاق مبلغ نقـــدى ، قيام شخص معنوى عام بالانفاق ، استخدام النفقات العامة لاشباع الحاجات العامة . وفيما يلى دراسة تفصيلية لهذه العناصر الثلاثة .

أولا : انفـــاق مبلغ نقـــدى :

ان العنصر الأساسى الأول للنفقة العامة هو اتخاذها الشكل النقدى ، فكل ما تنفقـــه الدولة سواء من أجل الحصـــول على السلع والخـــدمات اللازمة لتســـيير المرافق العامة ، أو من أجل شراء السلع الرأسمالية اللازمة للعمليات الانتاجية ، أو لمنح الاعانات المســـاعدات بأشكالهاه المختلفـــة ، يجب أن يتخذ الشكل النقدى حتى يدخل فى اطار النفقات العام ة.

على هذا الاساس ، فان الوسائل غير النقـــدية التى تتبعهـــا الدولة للحصول على ما تحتاج اليه من سلع وخدمات . أو لمنح مســـاعدات ، لا تدخل فى اطـــار النفقات العـــامة . والواقع أن هذه الاســـاليب غـــير النقدية كانت منتشرة فيما مضى ولكنها تقلصت الى حـــد بعيـــد فى العصر الحديث . ومن أمثلة هذه الاساليب غير النقـــدية ما كانت تلجأ اليه الدولة قديما من الزام بعض الافراد على القيام ببعض الأعمـــال بدون أجـــر

سـخرة) ، أو الاستيلاء الجبرى على ما تحتاج اليه الدول من أموال ومنتجات دون دفع التعويض العادل .

وكذلك يخرج من اطار النفقات العامة ما يقوم به بعض الافراد من اعمال وما يؤدونه من خدمات عامة مقابل مزايا عينية كالسكن المجانى أو مزايا شرفية كالأوسمة والنياشين والرتب والألقاب .

ان اشتراط اتخاذ النفقة العامة نقديا قد جاء نتيجة تفاعل مجموعة من العوامل عبر التطور الاقتصادى ، وأهمها :

(أ) الانتقال من الاقتصاد العينى الى الاقتصاد النقدى حيث تلاشى نظام المقايضة واصبحت النقود هى وسيط المعاملات وذاع استخدامها لشراء السلع والخدمات .

(ب) انتشار الأفكار الديمقراطية مما أدى الى عدم التجاء الدول الى الزام الافراد واكراههم على القيام بالاعمال أو تأدية الخدمات عن طريق السخرة.

(جـ) محاولة تحقيق المساواة بين الافراد فى تحمل الأعباء العامة وذلك يستدعى عدم محاباة بعضهم بمنحهم مزايا عينية أو شرفية .

(د) تيسير القيام بعملية الرقابة على النفقات بما يضمن حسن استخدامها ، ومن ثم تحقيق أهدافها ، ومن الواضح أن هذه الرقابة تكون امرا صعبا فى ظل النفقات غير النقدية .

ثانيا : قيام شخص معنوى عام بالانفاق :

العنصر الثانى للنفقة العامة هو قيام شخص معنوى عام بالانفاق

والشخص المعنوى العام هنا قد يكون الحكومة المركزية أو الهيئات المحلية أو المؤسسات/والهيئات والمصالح العامة ذات الشخصية الادارية المستقلة

والواقع أن اشتراط قيام شخص معنوى عام بالانفاق يسمح بالتمييز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك استنادا الى معيارين احدهما قانونى والثانى وظيفى (١) .

فطبقا للمعيار القانونى ، تتحدد ، طبيعة النفقات على أساس الجهة التى تقوم بالانفاق . وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة اذا قام بها شخص معنوى عام ، وتعتبر النفقات خاصة اذا قام بها الأفراد والشركات والمؤسسات الخاصة . ومن الواضح أن هذا المعيار القانونى يستند الى اختلاف طبيعة نشاط أشخاص القانون العام عن طبيعة نشاط أشخاص القانون الخاص . هذا الاختلاف ينحصر فى أن نشاط أشخاص القانون العام (الاشخاص العامة) يهدف الى تحقيق المصلحة العامة ويعتمد على السلطات الآمرة على حين يهدف نشاط أشخاص القانون الخاص (الأشخاص الخاصة) الى تحقيق المصلحة الخاصة ويعتمد على التعاقد وعلى هذا الاساس فان المبالغ التى تنفقها الاشخاص الخاصة (الطبيعية والمعنوية) لا تعتبر نفقات عامة حتى ولو كانت تهدف الى تحقيق خدمات عامة كما هو الحال مثلا عندما يتبرع الاشخاص لبناء مدرسة أو مستشفى .

ومع تطور دور الدولة منذ أواخر القرن التاسع عشر حيث امتد نشاطها ليشمل كثيرا من أوجه نشاط الاشخاص الخاصة (زراعة ، صناعة ، نقل ... الخ) ، اصبح المعيار القانونى غير كاف للتفرقة

---

(1) Maurics Duvrgér, Finances publique, P. U. F, Paris 1971, P.P. 34 — 38.

بين النفقات العامة والنفقات الخاصة وذلك لانهيار الأساس الذى يقوم عليه الاقتصاد وهو اختلاف طبيعة نشاط الدولة عن نشاط الأفراد ، وهكذا ظهر المعيار الثانى وهو المعيار الوظيفى .

طبقا للمعيار الوظيفى ، تتحدد طبيعة النفقات على أساس طبيعة الوظيفة التى تصدر عنها هذه النفقات . وبناء على ذلك تعتبر النفقات عامة اذا قامت بها الدولة بصفتها السيادية أو اذا قام بها بعض الاشخاص الخاصة الذين تفوضهم الدولة فى استخدام سلطتها السيادية . أما النفقات التى تقوم بها الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة أو شركات القطاع العام فى نفس الظروف التى يقوم الافراد والقطاع الخاص بالانفاق فيها ، فانها تعتبر نفقات خاصة .

ونحن نعتقد أن المعيار القانونى أفضل من المعيار الوظيفى للتميز بين النفقات العامة والنفقات الخاصة . ويرجع ذلك الى أن الأخذ بالمعيار الوظيفى يعنى استبعاد نفقات القطاع العام من اطار النفقات مما يحول دون امكان قياس ما يعرف باسم « الاقتصاد العام » Public Economy

وخلاصة القول أن مفهوم النفقات العامة يجب أن يتسع ليشمل جميع النفقات التى تقوم بها الحكومة المركزية والحكومات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة وشركات القطاع العام (١) .

ثالثا : استخدام النفقات العامة لاشباع الحاجات العامة :

أما العنصر الثالث والاخير من عناصر النفقات العامة فهو ضرورة استخدامها من أجل اشباع الحاجات العامة والواقع أن وجود هذا الشرط يرجع الى سببين :

---

(١) دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الأول ، النفقات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٣٨ .

(أ) ان المبرر الوحيد للنفقات العامة هو وجود حاجات عامة تتولى الدولة أو الهيئات والمؤسسات العامة اشباعها نيابة عن الافراد ولذلك يجب أن تستخدم النفقات العامة فى اشباع الحاجات العامة أى تحقيق المنفعة العامة (١) .

(ب) اذا كان الانفاق يهدف الى تحقيق منافع خاصة لبعض الفئات أو بعض الافراد فانه يخرج عن اطار النفقات العامة لانه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين فى تحمل الاعباء لان مساواة الافراد فى تحمل عبء الضرائب لا يكفى لتحقيق هذه المساواة .

والواقع أن اشباع الحاجات العامة أى تحقيق منفعة عامة قد أثار كثيرا من الجدل بين الاقتصاديين نظرا لصعوبة قياس المنفعة العامة . فبالنسبة للنشاط الخاص ، من المعروف أنه يخضع لحساب اقتصادى تحكمه قواعد محددة ، حيث أن النشاط يهدف أساسا الى تحقيق أقصى ربح ممكن متحملا فى سبيل ذلك نفقات معينة ، وكلا العنصرين (الربح والنفقات) ويمكن تقديرهما بالنقود . أما النشاط العام فانه يهدف الى تحقيق أقصى قدر من المنفعة العامة بأقل نفقات ممكنة واذا كان قياس هذه النفقات أمرا ممكنا رغم ما يكتنفه من صعوبات ، الا أنه يكاد يكون فى حكم المستحيل التوصل الى معيار دقيق لقياس المنفعة العامة . وقد بذلت محاولات عديدة فى سبيل التوصل الى مثل هذا المعيار نذكر منها :

(أ) تتحقق المنفعة العامة القصوى عندما تتساوى التضحية الحدية التى يتحملها الافراد فى سبيل تمويل النفقات العامة مع المنفعة الحدية لدخولهم الباقية بعد اقتطاع جزء من هذه الدخول لتمويل النفقات العامة .

---

(١) دكتور السيد عبد المولى : المالية العامة ، دار الفكر العربى ، القاهرة ، ١٩٧٥ صفحة ٦١ .

(ب) تتحقق المنفعـــة العـــامة القصوى عندما تتساوى المنافع الحدية لجميع النفقات العامة فى أوجه استخداماتها المختلفة .

(جـ) تتحقق المنفعة العـــامة القصوى عندما يتم توزيع النفقـــات العـــامة على أوجه استخداماتها المختلفـــة بحيث يتحقق أكبر قدر من الدخل القومى العينى .

وهناك انتقادات كثيرة وجهت الى هذه المعايير وغـــيرها بحيث يمكن القول انه لا يوجد حتى اليوم معيار دقيق لقياس المنفعة العامة .

ولذلك فمن المتفق عليه بين الاقتصاديين أن تقـــرير المنفعة العامة أمر يجب أن يترك للسلطات السياسية . فالسلطة التشريعية (البرلمان) فى الدول ذات النظم البرلمانية هى صاحبة الكلمـــة الاخيرة فى هـــذا الشأن بما تملك من حق الاذن بالاعتمـــادات المـــالية التى تطلبهـــا السلطة التنفيـــذية (الحكومة) .

الفصل الثانى

تقسيمات النفقـــات العـــامة

يقصـــد بتقسيم النفقات العـامة ، التقسيمات التى تقـــوم على معايير اقتصـــادية بهدف معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العـــامة على الاقتصاد القومى .

والواقع أن الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تثير صعوبات عمليـــة حيث أن كل نفقـــة عامة لها آثار مباشرة وأخـــرى غير مباشرة ، فعلى سبيل المثـــال ، اذا قررت الدولة منح اعانة للمشروعات التى تنتج الســـلع الضرورية حتى تتمكن من تخفيض تكاليف الانتاج وزيادة الكمية المنتجـــة ، فيكون هـــذا هو الأثر المباشر . ولكن يلاحظ أن هـــذا الانفـــاق يكون له فى الوقت ذاته آثار غير مباشرة تتمثل فى اعادة توزيع الدخل القـــومى بطريقة أقرب الى العـــدالة حيث يستطيع الافراد ذوو الدخـــول المحـــدودة (وهم عادة الذين يستهلكون كميـــات كبيرة من السلع الضرورية) الحصـــول على هذه السلع بأثمان مخفضة .

ولذلك فان تقسيمات النفقات العامة تتم تبعـــا لآثارها المباشرة فقط لأن أخذ الآثار غير المباشرة أيضـــا فى الاعتبار يفســـد التقسيم لأنه يجعل جميع النفقـــات ــ مهما اختلف غرضها ــ تؤثر فى الأوضـــاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

وعلى هذا الاساس فان تقسيمات النفقات العامة تأخذ الشكل التالى :

١ ــ تقسيم النفقات العـــامة وفقـــا لمعيار استخدام القوة الشرائية (نفقات حقيقية ونفقات تحويلية) .

٢ — تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار طبيعـة العملية الاقتصادية (التقسيم الوظيفى للنفقات العامة) .

٣ — تقسيم النفقات العامة وفقا لمعيار طبيعة الايرادات العـامة (نفقات عادية ونفقات غير عادية) .

وفيما يلى نتناول هذه التقسيمات المختلفة بالدراسة والتحليل :

اولا : النفقات الحقيقية والنفقات التحوياية :

تنقسم النفقات العامة — من حيث تأثيرها على الدخل القومى — الى نفقات حقيقية Real Expenditure ونفقات تحويلية (ناقلة)(١) Transfer Expenditure

(أ) معايير التفرقة بين النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية .

هناك ثلاثة معايير للتفرقة بين هذين النوعين من النفقات العامة :

١ — معيـار المقـابل :

أساس التفرقة هنا هو ما كانت النفقة تتم بمقـابل أو بلا مقـابل(٢) فتعتبر النفقة حقيقية اذا تمت بمقابل ، وتعتبر تحيلية اذا تمت بلا مقـابل . وبعبـارة أخرى فان النفقات الحقيقية تتطلب مقابلا يتمثل فيما تحصل عليه الدولة من سلع وخدمات لاشباع الحاجات العامة . فعلى سبيل المثـال ما تنفقه الدولة على التعليم والعلاج يعتبر نفقات حقيقيـة لانها تحصـل فى مقابل ذلك على خدمات تعليمية وخدمات صحية ، أما النفقـات التحويلية

---

(1) Pigon, A Studying Publice Finance London, 1951, pp. 19.

(2) Maurice Duverger Institutíons Finaueisres P.U.R, Paris, 1957 p. 52.

فانها تتم ــ كما سبق أن ذكرنا ــ بدون مقابل ، ومن أمثلة هذه النفقات اعانات الانتاج .

٢ ــ **معيار الزيادة المباشرة فى الانتاج القومى :**

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقة تؤدى مباشرة الى زيادة الانتاج القومى أم لا ، فتعتبر النفقة حقيقية اذا أدت مباشرة الى زيادة الانتاج القومى ، وتعتبر تحويلية اذا لم تؤد مباشرة الى زيادة الانتاج القومى . وبعبارة أخرى فان النفقات الحقيقية تؤدى الى استخدام الدولة لجزء من موارد المجتمع لانتاج سلع واداء خدمات يهدف الى اشباع الحاجات العامة ، ولذلك تحدث زيادة مباشرة فى الانتاج القومى حيث يتم خلق دخول للأفراد الذين يتلقون المقابل النقدى من الدولة . أما النفقات التحويلية فانها لا تؤدى الى زيادة مباشرة فى الانتاج القومى لانها لا تستلزم الاستخدام المباشر لجزء من موارد المجتمع .

٣ ــ **معيار من الذى يقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع :**

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت الدولة أم الأفراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع ، فتعتبر النفقة حقيقية اذا كانت الدولة هى التى تقوم بالاستهلاك المباشر للموارد الاقتصادية للمجتمع ، وتعتبر النفقة تحويلية اذا كان الافراد هم الذين يقومون بالاستهلاك المباشر لهذه الموارد ، وبعبارة أخرى ، اذا كانت الدولة هى التى تستخدم القوة الشرائية للنقود فى سبيل الحصول على السلع والخدمات ، فتكون النفقات حقيقية ، ومن أمثلة ذلك ما تدفعه الدولة من مرتبات وأجور للموظفين والعمال . أما اذا كان الافراد هم الذين يقومون باستخدام القوة الشرائية للنقود موضوع النفقة العامة دون دفع مقابل لذلك فى صورة

سلع وخدمات ، فتكون النفقات تحويلية(١) . ومن أمثلة ذلك الاعانات التى تدفعها للأفراد فى حالات المرض والعجز والشيخوخة وغير المباشرة .

(ب) النفقات التحويلية المباشرة وغير المباشرة :

تنقسم النفقات التحويلية الى نفقات تحويلية مباشرة (نقدية) ونفقات تحويلية غير مباشرة . وأساس التفرقة هنا هو ما اذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا أم لا . فاذا كان المستفيد يتلقى التحويل نقدا ، فتكون هذه نفقات تحويلية مباشرة حيث يتم تحويل جزء من القوة الشرائية عن طريق اعطاء المستفيد دخلا نقديا . أما اذا كان المستفيد يتلقى سلعة أو خدمة بالمجان أو يدفع مقابلها ثمنا يقل عن تكاليف انتاجها ، فتكون هذه نفقات تحويلية غير مباشرة .

ومن الواضح أن التحويلات المباشرة تؤدى الى زيادة الدخول النقدية للأفراد ، فى حين أن التحويلات غير المباشرة تؤدى الى زيادة الدخول الحقيقية للأفراد .

(د) أنواع النفقات التحويلية :

تقسم النفقات التحويلية الى ثلاثة أنواع :

اقتصادية ، اجتماعية ، مالية :

١ ــ النفقات التحويلية الاقتصادية :

هى النفقات التى تدفعها الدولة فى شكل اعانات بهدف تخفيض أثمان

---

(١) دكتور عبد الهادى النجار : مبادىء علم المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص ٤٣ .

السلع الضرورية بحيث تصبح فى متناول أيدى ذوى الدخول المحدودة .

٢ — النفقات التحويلية الاجتماعية :

هى النفقات التى تدفعها الدولة فى شكل اعانات نقـدية مباشرة الى بعض الأفراد أو بعض الفئات بهدف تحقيق التوازن الاجتماعى . ومن أمثلة هذه النفقات التأمينات الاجتماعية والمبالغ التى تدفع فى حالات البطالة والمرض والعجز والشيخوخة .

٣ — النفقات التحـويلية المـالية :

هى النفقات التى تدفعها الدولة لسـداد أقساط الدين العام وفوائده .

وتمثل النفقات التحويلية المالية نسبة كبيرة من اجمالى النفقات التحويلية ولاسيما فى الدول النامية حيث تعاظمت فى السـنوات الاخـيرة مشـكلة الدين العام فى هذه الدول .

(د) مناقشة بعض النفقات العامة ذات الطبيعة الخاصة :

هناك بعض النفقات العامة التى تثير الشك من حيث اعتبارها نفقات حقيقية أم تحويلية ، كما يتضح مما يلى :

١ — المعاشـات :

يرى بعض الاقتصاديين أن المعاشات تعتبر نفقات تحويلية لأن أرباب المعاشات يحصلون عليها دون مقـابل كما أنها لا تؤدى الى زيادة الانتـاج القومى ، كما أن الافراد هم الذين يستخدمون القوة الشرائية للمعاشـات . ويرى البعض الآخر من الاقتصاديين أن المعاشات تعتبر نفقات حقيقيـة باعتبار أن المعاشات ما هى الا دخـول مؤجلة ، فالمرتب الذى يحصـل

عليه الموظف خلال فترة عمله لا يقابل الا جزءا من الخدمة التى قدمها للدولة . أما الجزء الآخر فانه يحصل عليه بعد انتهاء خدمته .

ونحن نعتقد أن الرأى الثانى أقرب الى الصواب بمعنى أن المعاشات تعتبر نفقات حقيقية وليست نفقات تحويلية .

٢ — فوائد الدين العام :

نفرق النظرية التقليدية بين نوعين من فوائد الدين العام :

(أ) الفوائد التى تدفعها الدولة على القروض التى تكون قد استخدمتها فى تغطية نفقات استهلاكية ، وهذه تعتبر نفقات تحويلية .

(ب) الفوائد التى تدفعها الدولة على القروض التى تكون قد استخدمتها فى تغطية نفقات استثمارية ، وهذه تعتبر نفقات حقيقية .

وفى العصر الحديث لم يعد الاقتصاديون يفرقون بين القروض التى تستخدم فى تغطية نفقات استهلاكية وتلك التى تستخدم فى تغطية نفقات استثمارية .

ان الاقتصاديين المعاصرين ينقسمون فى هذا الصدد الى فريقين :
فريق يرى أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات حقيقية لأن الانفاق العام بشقيه (الاستهلاكى والاستثمارى) يحدث زيادة فى الناتج القومى عن طريق زيادة الطلب الفعال ، وفريق يرى أن فوائد الدين العام تعتبر نفقات تحويلية لان اعتبارها نفقات حقيقية يعنى الأخذ بالآثار غير المباشرة للنفقات العامة ، فى حين أن تقسيمات النفقات العامة تستبعد هذه الآثار كما سبق أن ذكرنا .

ونحن نعتقد أن الرأى الثانى أقرب الى الصواب ولاسيما على أثر تعاظم حجم الدين العام ، ومن ثم نفقات خدمته وما لها من تأثير كبير على اعادة توزيع الدخل القومى ، هذا علاوة على أن معظم نظم المحاسبة القومية تعتبر نفقات فوائد الدين العام نفقات تحويلية .

٣ — تعويضات الحروب :

التعويضات التى تدفعها الدولة لمنكوبى الحرب لتعويضهم عما يكون قد لحق بهم أو بأموالهم من أضرار تعتبر نفقات تحويلية حيث انها تتم بلا مقابل ، كما أن دفع التعويض يستند الى مبدأ التضامن الاجتماعى .

أما التعويضات التى تدفعها الدولة لبعض المواطنين عن اضرار تكون قد أصابتهم بسبب الاستيلاء على جزء من ممتلكاتهم لاستخدامه فى المجهود الحربى ، أو الانشاءات المؤقتة فى أراضيهم ، فانها تعتبر نفقات حقيقية حيث أنها تتم بمقابل .

وفى ختام دراستنا عن النفقات التحويلية ، نود الاشارة الى أن بعض الاقتصاديين يوسعون من مفهوم النفقات التحويلية حيث يستخدمون هذا التعبير للدلالة على النفقات التى تؤدى الى اعادة توزيع الدخل القومى فى صالح الطبقات ذات الدخل المحدود . وعلى هذا الاساس فانهم يعتبرون معظم النفقات على الخدمات الصحية والتعليمية نفقات تحويلية على الرغم من أنها نفقات حقيقية (١) .

ثانيا : التقسيم الوظيفى للنفقات العامة :

يقصد بالتقسيم الوظيفى للنفقات العامة تقسيمها تبعا للوظائف التى تؤديها الدولة . والغرض من هذا التقسيم هو اظهار مقدار نشاط

---

(1) U.K., Hicks, Publice Finance, Cambridge University, Press 3rd edition , p. 22 — 23.

الحكومة فى أوجه انفاقها المختلفة ، أو بعبارة أخرى ما تنفقه فى تأدية خدماتها للأفراد والقيام بوظائفها المتعددة .

وتجدر الاشارة هنا الى أنه ليست هناك قاعدة واحدة يجب الالتزام بها دائما فيما يتعلق بتقسيم النفقات العامة وفقا لطبيعة العملية الاقتصادية ، فيمكن اجمال الاغراض مما يؤدى الى تقسيم النفقات العامة الى أنواع محدودة ، ويمكن تفضيل الاغراض مما يؤدى الى تعدد هذه الانواع .

وقد درج الاقتصاديون على التمييز بين ثلاث وظائف اساسية للدولة هى (١) : الوظيفية الادارية والوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية . وعلى هذا الاساس فان التقسيم الوظيفى للنفقات يتضمن ثلاثة أنواع : النفقات الادارية ، النفقات الاجتماعية ، النفقات الاقتصادية .

وفيما يلى كلمة موجزة عن كل هذه الانواع الثلاث :

١ — النفقات الادارية للدولة :

هى النفقات المتعلقة بتسيير المرافق العامة ، وتشمل هذه النفقات مرتبات الموظفين وأجور العمال ومكافآتهم ومعاشاتهم ونفقات رئيس الدولة ومكافآت أضاء السلطة التشريعية . ويمكن القول أن النفقات الادارية تتضمن نفقات الدفاع والامن والعدالة والتمثيل السياسى ، وتمثل نفقات الدفاع أهم بنود هذا النوع من النفقات .

---

(1) B. S. Sakni Public Expenditure Analysis, Rottendam University Press, 1972 P. 221.

٢ — النفقـــات الاجتماعية للدولة :

هى النفقات المتعلقة بالأغراض الاجتماعية للدولة . وبعبارة أخرى هى النفقات اللازمة لاشباع الحاجات العامة التى تؤدى الى التنميـــة الاجتماعية للأفراد ، وتحقيق قدر من التضامن الاجتماعى . وتشمل هذه النفقات ما يتعلق بالتعليم والصحة والثقافة العـــامة والتأمينات الاجتماعية . ويمثل الانفـــاق على التعليم البند الرئيسى فى النفقات الاجتماعية .

٣ — النفقـــات الاقتصادية لدولة :

هى النفقات المتعلقة بالأغراض الاقتصادية للدولة ، وبعبـــارة أخرى هى النفقـــــات اللازمة لتزويد الاقتصاد القومى بخدمات أساسية مثل الرى والصرف ، النقل والمواصلات ، الميـــاه ، الكهرباء ، الطرق ... الخ .

ويلاحظ أن الاهمية النسبية لهـــذا النوع من النفقات تزداد فى الدول الاشتراكية عنها فى الدول الرأسمالية حيث تتولى الدولة — فى ظل النظـــام الاشتراكى — القيام بعمليات الانتاج والتوزيع .

ويلاحظ كذلك أن هذا النوع من النفقـــــات يحتل مكانا أكثر أهميـــة فى الدول النامية عنه فى الدول المتقدمة حيث أن الأولى تتميز بعـــدم توافر الهياكل الأساسية ، وهى تتميز — كما نعـــلم — بأنهـــا لا تعطى الا على المدى الطويل وبشكل غير مباشر ، الأمر الذى يجعل القطـــاع الخـــاص لا يقبل على القيام بها .

ثالثــا : النفقات العادية والنفقات غير العادية :

(أ) سبب تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية :

يمكن القول أن سبب تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية انما يرجع الى الحاجة لتحديد مدى الالتجاء الى الموارد غير العادية لتغطية النفقات العامة . فمن المعروف أن تزايد تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى أدى الى زيادة النفقات العــامة مما استدعى الالتجاء الى مصادر ايرادات غير عادية أو استثنائية وبصفة خاصــة اصــدار القروض العــامة ، والاصــدار النقــدى . وكان من نتائج التمييز بين النفقات العادية والنفقــات غــير العــادية ، وكذلك الايرادات العــادية والايرادات غير العادية ، التمييز بين الميزانية العــادية والميزانية غير العـــادية . فالميزانية العــادية تشمل النفقــات العــادية والايرادات العــادية ، والميزانية غير العــادية تشمل النفقات غير العادية والايرادات غير العادية .

(ب) معايير التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية :

هناك خمســة معايير التفــرقة بين هذين النوعين من النفقــات العــامة (١) :

١ ـــ معيار الانتظــام والدورية :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقــة تتم بانتظام أى بصــفة دورية(سنوية)فتعتبر النفقة عادية ، أو أنها لا تتمتع بالانتظام والدورية فتعتبر النفقة غير عادية . وبعبارة أخرى فان النفقات العادية هى تلك التى تظهر كل سنة أو على فترات منتظمة . ويلاحظ أن انتظــام ودورية هذه النفقات

---

(1) Manrice Duverger : Institations Financieres. P. 52.

لا يعنى حجمها من ميزانية الى أخرى . وانما يكفى تكرارها بنوعهـــا فى كل ميزانية حتى لو اختلف حجمها من ميزانية الى أخـــرى حتى تعتبر نفقـــات عادية . ومن أمثلة هذه النفقات مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العـــامة . أما النفقات غير العادية فانها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة فى الموازنة العامة للدولة أى أنها تكون نفقات عرضية وغير متوقعة ، ومن أمثلة هذه النفقـــات مرتبات الموظفين ونفقات المرافق العامة . أما النفقات غير العـــادية فانها لا تتكرر كل سنة بصفة منتظمة فى الموازنة العامة للدولة أى أنها تكون نفقات عرضـــية وغير متوقعـــــة ، ومن أمثلة هذه النفقات تمويل الحـــــروب ومواجهة آثار الكوارث الطبيعية وانشـــاء السدود والخزانات ومد خطـــوط السكك الحديدية .

وقد وجه النقـــد الى معيار الانتظـــام والدورية باعتبـــــار أن فكرته توقف على عامل الفترة . فبعض النفقات العـــامة التى لا تتصف بالانتظـــام والدورية فى الفترة القصيرة (سنة مثلا) نجد لها صـــفة الانتظام والدورية فى الفترة الطويلة (خمس ســـنوات مثلا) ، ومثال ذلك مشروعات توليـــد الكهرباء ومشروعات انشاء الطرق ومشروعات المواصـــــلات التليفـــونية ، بل أكثر من ذلك فان النفقات الحربية — وهى التى أدت فى بادىء الامر الى افتراح هذا المعيار — أصبحت تتصف بالانتظام والدورية وتشكل نسبة هامة من اجمالى النفقـــات العـــامة فى جميع الدول . ولذلك فان معيـــار الانتظام والدورية قد استبعد من الفـــكر المـــالى كمعيار للتفـــرقة بين النفقـــــات العادية والنفقات غير العادية .

٢ — معيار الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة :

أساس التفرقة هنا الفترة التى تنتج فيها النفقات العـــامة وآثارها . فالنفقات العادية — طبقا لهـــذا المعيار — هى تلك التى تســـتوعب بكامل قيمتها فى الاموال المنتجة (السلع والخدمات) خلال الفترة المـــالية (السنة

المالية) التى انفقت خلالها ، ومن امثلة ذلك الاجور والمرتبات وفوائد الدين العام . أما النفقات غير العادية — طبقا لهذا المعيار — فهى تلك التى تتعدى الفترة المالية التى انفقت خلالها .

ويرى بعض علماء المالية العامة(١) أن التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية على اساس الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة ، تعتمد على فكرة التفرقة بين راس المال المتداول وراس المال الثابت . فالنفقات العادية يمكن تشبيهها براس المال المتداول ، كما أن النفقات غير العادية يمكن تشبيهها براس المال الثابت .

كما يرى بعض علماء المالية العامة ضرورة التفرقة بين نوعين من النفقات غير العادية :

(أ) النفقات العامة التى تهدف الى اقامة راس مال ثابت مثل توليد الكهرباء والطرق والمواصلات ، وهى نفقات تتعدى آثارها الفترة المالية التى انفقت خلالها . ومن الواضح أن هذه النفقات تؤدى فى الفترات المالية الى زيادة فى المقدرة الانتاجية للدولة .

(ب) النفقات العامة التى يتم تخصيصها خلال فترات مالية منفصلة لمواجهة صعوبات غير عادية تواجهها الدولة مثل نفقات الحروب ونفقات قمع الاضطرابات الداخلية . هذا النوع من الانفاق لا يترتب عليه اقامة راسمال ثابت ، ومن ثم لا يؤدى فى الفترات المالية التالية الى اى زيادة

---

(1) A. Wagner, Traité de la Soience des Finances, Paris 1909 P. 132.

فى المقدرة الانتاجية للدولة ، بل على العكس يؤدى الى الحاق خسائر ضخمة بالاقتصاد القومى تستمر آثارها لعدة فترات مالية مقبلة ونظرا لأن هذه النفقات لا تتكرر بصفة منظمة ودورية ، فلا يجوز أن تستهلك ، (أى أن تغطى) خلال الفترة المالية التى انفقت خلالها ، وانما يجب أن تعامل من الناحية المالية باعتبارها خسائر فى رأس المال ، ومن ثم يجب أن تستهلك خلال عدة فترات مالية .

وترجع اهمية معيار الفترة التى تستمر خلالها آثار النفقات العامة للتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية ، الى انه يبرر للأجيال المقبلة تحملها لأعباء القروض العامة التى تكون قد عقدت فى فترات مالية سابقة لمواجهة نفقات تمتد آثارها لعدة فترات مقبلة .

٣ — معيار توليد الدخل :

اساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقات العامة تعطى دخلا أم لا : فالنفقات العادية هى تلك التى لا تعطى دخلا ، أما النفقات غير العادية فهى تلك التى تعطى دخلا .

ومن الواضح أن هذا المعيار يستند الى قواعد الاقتصاد الخاص اى اقتصاد المشروع الخاص . ومن المعروف انه من بين هذه القواعد اعتبار القرض العنصر الاساسى فى الميزانية غير العادية ، وأنه يجب تخصيصه لتغطية نفقات تولد دخلا يكفى لرد قيمة القرض وفوائده . ولما كان الفكر التقليدى يطبق قواعد الاقتصاد الخاص على المالية العامة ، فقد كان من نتائج ذلك ان اصبح المبرر الى الالتجاء الى القروض هو تخصيص حصيلتها لاقامة مشروعات عامة تولد دخلا يسمح برد القروض وفوائده مثل التليفونات والبريد والسكك الحديدية .

ومن الواضح أن هذا المعيار يضيق من نطـــاق النفقات غير العادية ، ومن ثم من نطاق الالتجاء الى القروض العامة .

وكان من الطبيعى أن يفقد هذا المعيـــار أهميته على أثر انتهـــاء الفكر التقليدى وتطور دور الدولة ، ومن ثم انتصـــار فكرة الخدمة العامة على فكرة الربح ، والتوسع فى تقديم الخدمات المجانية .

٤ — معيار أنتاجية النفقة العامة :

أساس التفرقة هنا هو ما اذا كانت النفقات العامة منتجة أم غـــير منتجة فالنفقات المنتجـــة تكون هى النفقـــات غير العـــادية ، أما النفقات غير المنتجـــة فتكون هى النفقات العادية .

والواقع أن هذا المعيـــار أكثر اتساعا من المعيار السابق (معيـــار توليـــد الدخل) حيث أن بعض النفقات العامة لا تعطى دخـــلا ولكنها تعتبر نفقات منتجة كما هو الحال بالنسبة للنفقات الاستثمارية مثل النفقات العامة المخصصة لانشاء المدارس والمستشفيات والطرق . وهكذا نرى أن معيـــار انتاجية النفقة العامة يوسع من نطاق النفقات غير العادية .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : ما هو المقصود بالنفقات المنتجـــة والنفقات غير المنتجة ؟

يمكن أن نحدد لفكرة انتاجية النفقة العامة معنيين :

١ — المعنى الاول للنفقة المنتجة يختلف فى الفكر التقليدى عنه فى الفكر الحديث . ففى الفكر التقليدى يقصـــد بالنفقة المنتجة التى تساهم فى انتاج الاموال المـــادية دون الخدمات ، وعلى هذا الاساس فان النفقات التى يتم

تحصيصها للخدمات العامة مثل العدالة والصحة والتعليم والدفاع والامن تعتبر نفقات استهلاكية .

أما فى الفكر الحديث فان النفقات المنتجة تتسع لتشمل تلك التى تساهم فى انتاج الاموال وتلك التى تساهم فى انتاج الخدمات . وبهذا المعنى تكون النفقات المنتجة هى تلك تؤدى الى زيادة الانتاج القومى باعتبار انه — طبقا — للفكر الحديث — يشمل السلع والخدمات .

٢ — المعنى الثانى للنفقة المنتجة يعتبرها تلك التى تؤدى الى زيادة المقدرة الانتاجية للاقتصاد القومى . وبعبارة أخرى فان النفقات المنتجة هى تلك التى تؤدى الى زيادة مقدرة الاقتصاد القومى على الانتاج ، اما نتيجة لارتفاع كفاءته الانتاجية واما نتيجة لاتساع نطاق السوق .

وقد وجهت الى معيار انتاجية النفقة العامة عدة انتقادات اهمها عدم الوضوح فيما يتعلق بالتفرقة بين النفقات المنتجة والنفقات غير المنتجة نظرا لصعوبة تحديد معنى انتاجية النفقة العامة ، وتزداد صعوبة التفرقة بين هذين النوعين من النفقات اذا ما أخذنا فى الاعتبار الآثار غير المباشرة للنفقات العامة على الانتاج ، ففى هذه الحالة سنجد ان معظم النفقات العامة ان لم يمكن كلها تعتبر نفقات منتجة مما يعنى ان تفقد التفرقة أهميتها .

٥ — معيار المساهمة فى تكوين رؤوس الاموال العينية :

يرى بعض علماء المالية العامة أنه يمكن التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية على أساس مساهمتها فى تكوين رؤوس الاموال العينية . فالنفقات العادية هى تلك التى لا تسهم فى تكوين رؤوس الاموال العينية ، ويطلق عليها اسم النفقات الجارية أو التسييرية أو الاستقلالية وهى التى تلزم لتسيير المرافق العامة للدولة ، أما النفقات غير العادية

فهى التى تسهم فى تكوين رؤوس الاموال العينية ، ويطلق عليها اسم النفقات الرأسمالية أو الاستثمارية وهى قد تعطى دخلا وقد تكون مجرد نفقات انتاجية لا تعطى دخلا .

والواقع أن التفرقة بين النفقات الراسمالية والنفقات الجارية لها أهميتها من عدة نواح :

١ — النفقات الرأسمالية تبرر — من الناحية المالية — الالتجاء الى القروض العامة بغرض تغطيتها .

٢ — التفرقة بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية — تبرر فى التطبيق العملى — الاخذ بميزانية عادية وميزانية غير عادية (١) .

٣ — كذلك تتضح أهمية النفقات الرأسمالية فى حالة اعادة البناء والتعمير على أثر الحروب ، وفى حالة الدول النامية التى تستدعى ظروف القضاء على التخلف الاقتصادى فيها زيادة حجم الاستثمارات لاقامة الهياكل الاساسية وزيادة الانتاج حتى يمكن تحقيق معدلات مرتفعة للنمو الاقتصادى. ومن الواضح انه يلزم فى مثل هذه الحالات ضغط النفقات الجارية حتى يمكن التوسع فى النفقات الرأسمالية .

(جـ) نقد تقسيم النفقات العامة الى عادية وغير عادية :

وجهت الى تقسيم النفقات العامة الى عادية وغير عادية عدة انتقادات أهمها :

١ — أن الايرادات التى تستخدم لتغطية النفقات العامة يجب أن تكون ايرادات غير عادية واهمها الاصدار النقدى والقروض العامة . وازاء ذلك

---

(١) على الرغم من التفرقة الرأسمالية والنفقات الجارية ، الا أن العمل يجرى على الاخذ بوحدة الموازنة اى الجمع بين هذين النوعين من النفقات فى وثيقة مالية واحدة .

يرى البعض أن تقسيم النفقات الى عادية وغير عادية قد يؤدى الى التوسع فى الاصدار النقدى أو عقد القروض العامة بحجة وجود بعض الفئات غير العادية خلافا للحقيقة . ولاسيما أن التفرقة بين هذين النوعين من النفقات غير واضحة كما سبق أن رأينا . ويترتب على ذلك ظهور عجز دائم فى الموازنة العامة للدولة وبالتالى تحميل الاجيال المقبلة اعباء كان من المفروض أن تتحملها الاجيال الحاضرة .

٢ — ان وجود نفقات عادية ، وكذلك ايرادات عادية وغير عادية ، يدعو الى اعداد ميزانيات غير عادية (وهى التى تتضمن كما سبق أن ذكرنا النفقات والايرادات غير العادية) وفى ذلك اخلال بمبدأ وحدة الموازنة ومن ثم ضعف الرقابة على مالية الدولة .

٣ — مع زيادة الالتجاء الى الاصدار النقدى والقروض العامة فى اطار السياسة المالية الحديثة ، اصبحت التفرقة غير واضحة المعالم بين الموارد العادية (التى تستخدم لتغطية ما يسمى النفقات العادية) والموارد غير العادية (التى تستخدم لتغطية ما يسمى النفقات غير العادية) ، ولذلك فان بعض الموارد غير العادية اصبحت فى حكم الموارد العادية بسبب كثرة الالتجاء اليها لتغطية العجز الدائم فى الموازنة العامة للدولة .

٤ — ان المعيار الذى يعتمد عليه فى التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية هو معيار زمنى لمدة سنة تطبيقا لمبدأ السنوية حيث يتم اعداد الموازنة العامة للدولة فى فترة سنة ، ولكن اذا نظرنا الى فترة أطول من السنة — كما هو الحال مثلا فى نظام ميزانيات البرامج أو الميزانيات الدورية التى تغطى فترة خمس سنوات أو اكثر — فان كثيرا من النفقات غير العادية أى تلك التى لا تتكرر سنويا ، سوف تصبح نفقات

عادية لانها تتكرر مع كل ميزانية تزيد فترتها عن سنة ، وعلى العكس من ذلك ، اذا نظرنا الى فترة اقل من سنة (ستة اشهر مثلا) فان بعض النفقات العادية تفقد صفة الانتظام والدورية ، ومن ثم تصبح نفقات غير عادية .

وكذلك الحال بالنسبة للمعايير الاخرى التى رأينا انها تستخدم للتفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية فانها لا تخلو من النقد اما لعدم ملاءمتها لتطور دور الدولة فى المجتمعات الحديثة ، واما لعدم وضوحها .

الفصل الثالث

ظاهرة تزايد النفقات العامة

تعتبر ظاهرة تزايد النفقات العامة من الظواهر العامة فى جميع الدول مهما اختلف نظامها الاقتصادى (دول رأسمالية ودول اشتراكية ؛ ومهما اختلفت درجة تقدمها الاقتصادى (دول متقدمة ودول نامية) . ونظرا لأن هذه الظاهرة تعتمد على الاحصاءات فقد رأى بعض علماء المالية العامة أن يجعلوا منها قانونا عاما من قوانين التطور الاقتصادى والاجتماعى .

وكان الاقتصادى الالمانى Wagner قد قام بدراسة تطور النفقات العامة فى الدول الاوربية خلال القرن التاسع عشر ، وانتهى الى القول بوجود اتجاه عام نحو زيادة النشاط المالى للدولة مع التطور الاقتصادى الذى يحدث بها . وقد صاغ هذا الاستنتاج فى صورة قانون اقتصادى يعرف باسم « قانون واجنر » Wagner, Law وهو يتلخص فى أنه « كلما حقق المجتمع معدلا معينا من النمو الاقتصادى ، فان ذلك يستتبع اتساع نشاط الدولة ومن ثم زيادة النفقات العامة بنسبة اكبر من نسبة زيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج القومى » (١) .

ونود أن نلفت النظر هنا الى أنه على الرغم من اتجاه النفقات العامة نحو التزايد فى جميع الدول ، الاأنه قد يحدث فى بعض الدول وفى بعض

---

(1) A. T. Peace eck and J. Wiesman. "Determination of Government Expenditure in "Public Expendture Analysis" edited by P. S. Sabui, Rotterdam University Press, 1922. P.P. 167—170.

السنوات أن يظل حجم النفقات العامة ثابتا ، بل قد يتجه نحــــو الانخفاض ولكن لا يلبث ان يتجه بعــد ذلك نحو التزايد . ولذلك يمكن القـــول أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد فى المدى الطويل .

وتجدر الاشارة الى أن تزايد النفقـــات العامة لا يعنى بالضرورة زيادة المنفعـــة المترتبة عليها والتى تتمثــل فى زيادة انواع الخدمات التى تؤديهـــا الدولة أو ارتفـــاع مستوى ادائها كمـــا أن ذلك لا يعنى بالضرورة زيادة التكاليف العـــامة على الأفراد . فقد ترجع هذه الزيادة (كلها او جزء منها) الى أسباب ظاهرية تؤدى الى زيادة حجم النفقات العامة دون زيادة هـــذه المنفعة أو تحسينها او زيادة عبء التكاليف العامة .

وقد يؤدى تزايد النفقات العامة الى زيادة المنفعة المترتبة عليها وزيادة عبء التكاليف العامة ، وفى هذه الحـــالة تكون زيادة النفقـــات العـــامة (كلها أو جزء منها) راجعة الى أسباب حقيقية .

يتضح مما تقـــدم أن زيادة النفقـــات العـــامة قد ترجع الى أسباب ظاهرية وقد ترجع الى أسباب حقيقية . وفيما يلى نتناول هاتين المجموعتين من الأسباب بالدراسة والتحليل .

اولا : الاسباب الظاهرية لتزايد النفقات العامة :

١ — انخفـــاض قيمـــة النقـــود :

يقصد بقيمة النقود قوتها الشرائية أى سلطان النقود فى المبادلة بكافة السلع والخدمات . فقيمة الجنيه مثلا — عبارة عن كمية السلع والخدمات التى

يمكن شراؤها بالجنيه أى القوة الشرائية للجنيه . ولمـا كانت قيمة النقود ليست فى الواقع سوى مقلوب مستوى الاســعار ، فمعنى ذلك أن ارتفاع الاسعار يعنى انخفاض قيمة النقود (بنفس النسبة) ، أى انخفاض قوتها الشرائية . وبعبارة أخرى فان ارتفاع الاسعار يعنى أنه يلزم على الدولة أن تدفع عددا من وحدات النقــد أكبر مما كانت تدفعه من قبل للحصــول على نفس القــدر من السلع والخدمات . ولذلك ، فعند اجـراء ممقارنة بين حجم النفقات العامة فى فترات مختلفة بهدف قياس الزيادة فيها خلال هذه الفترات، يكون من الضرورى أن نأخذ فى اعتبــارنا التغيرات التى تحدث فى المستوى العــام للأسعار من فترة الى اخرى ، أى ضرورة استبعاد أثر انخفــاض قيمــة النقود من فترة الى أخرى . فعلى سبيل المثــال ، اذا زادت النفقات العامة من الف مليون جنيه فى احدى السنوات الى ١٢٠٠مليون جنيه فى السنة التالية ، وفى نفس الوقت ارتفع المستوى العــام للأســعار بنسبة ٢٠٪ ، فمعنى ذلك أن الزيادة فى النفقات العــامة بأكملها زيادة ظاهرية ، ومن ثم فان كميــة السلع والخدمات التى يمكن شراؤها أو انتاجها عن طريق النفقات العامة تظل ثابتة كما هى .

ويمكن الاستعانة بالارقام القياسية لبيان التغيرات الحقيقية فى النفقات العــــامة .

النفقات العامة الحقيقية فى السنة ن =

$$\frac{\text{النفقات العامة الحقيقية فى السنة ن} \times ١٠٠}{\text{الرقم القياسى لأسعار الجملة فى السنة ن}}$$

ومن الضرورى عند اجراء عمليات المقارنة استخدام نفس ســـنة الأساس بالنسبة للرقم القياسى .

٢ ـ اختلاف طرق المحاسبة الحكومية :

قد ترجع زيادة النفقات العامة الى اختلاف طرق المحاسبة الحكومية وبصفة خاصة طريقة القيد فى الحسابات . فقد كان المتبع فيما مضى تخصيص بعض الايرادات التى تقوم بتحصيلها بعض الهيئات والمصالح والادارات لتغطية نفقاتها مباشرة . وكما سنرى بالتفصيل فيما بعد أن هذه الطريقة لتصوير حسابات الحكومة تعتبر معيبة لانها قد تدعو الى الاسراف والتبذير فى الانفاق . ولذلك فان معظم الدول قد عدلت عنها وأصبحت تقيد فى الموازنة العامة للدولة جملة نفقات كل هيئة ومصلحة وادارة فى جانب ، وجملة ايرادات هذه الهيئة والمصلحة والادارة فى جانب آخر دون اجراء المقاصة بينها . ومن الواضح أن هذا النظام فى المحاسبة الحكومية يؤدى الى زيادة حجم النفقات العامة ، ولكنها فى الواقع زيادة ظاهرة .

٣ ـ التزايد السكانى :

يؤدى التزايد السكانى الى زيادة حجم النفقات العامة وذلك لمواجهة الأعباء الجديدة التى تقع على عاتق الدولة ولاسيما فى مجال الخدمات العامة كالتعليم والصحة والأمن العام(١) . وعلى هذا الأساس فان زيادة حجم النفقات العامة بنفس نسبة التزايد السكانى يعنى أن زيادة حجم النفقات العامة ليست فى الواقع سوى زيادة ظاهرية فقط . ولذلك فلمعرفة ما اذا كانت هناك زيادة حقيقية فى حجم النفقات العامة ام لا ، فان الأمر يستدعى

---

(١) دكتور محمد حلمى مراد : المالية العامة القاهرة،١٩٦٤ ، ص ٢١ .

استبعاد أثر التزايد السكانى وذلك بحساب متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة ومقارنة ما يطرأ عليه من تغير من فترة لأخرى .

٤ — التوسع الاقليمى :

ان أثر التوسع الاقليمى على حجم النفقات العامة يشبه الى حد بعيد أثر التزايد السكانى لأن الزيادة التى تطرأ على مساحة الدولة تؤدى بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة . وهنا كأمثلة كثيرة فى التاريخ للتوسع الاقليمى نذكر منها على سبيل المثال اتحاد ، الاقليم المصرى والاقليم السورى عام ١٩٥٨ ، والاراضى التى احتلتها اسرائيل عام ١٩٦٧ . ولا شك أن الزيادة فى حجم النفقات العامة المترتبة على التوسع الاقليمى تعتبر زيادة ظاهرية بالنسبة لسكان الدولة الأصليين لأنها لم تؤد الى زيادة فى النفع العام الذى يحصلون عليه أو فى الاعباء العامة الملقاة عليهم . ولذلك فعند حدوث توسع اقليمى لا يكفى مقارنة حجم النفقات العامة قبل التوسع وبعده ، وانما يلزم مقارنة نصيب الفرد من النفقات العامة قبل التوسع وبعده .

ثانيا : الأسباب الحقيقية لتزايد النفقات العامة :

١ — زيادة تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى :

فى ظل النظام الراسمالى الحر الذى ساد خلال النصف الثانى من

---

(1) R, Musgraye, Fissel Systems, London, 1969, dp, 59 — 90.

القرن الثامن عشر وطوال القـــرن التاسع عشر ، لم تكن الدولة تتدخل فى النشاط الاقتصادى . ولعلنا نذكر قول آدم سميث ان الدولة يزداد نفعها بقـــدر عدم تدخلها فى النشاط الاقتصادى . لقد كان دور الدولة فى تلك الفترة من التـــاريخ يقتصر على الدفاع والامن الداخـــلى والقضـــــاء ، ومع مطلع القرن العشرين، ظهرت بوضوح مساوىء النظام الرأسمالى الحـــر مما أدى الى انقضائه وظهور النظام الرأسمالى المقيد . وفى ظل هـــذا النظام تدخلت الحكومات فى النشــــاط الاقتصادى بوسائل مختلفة من أهمها سياسة التأميم. وكان من الطبيعى ازاء ذلك أن يزداد حجم النفقات العامة .

٢ — تغير الدور الاجتماعى للدولة :

تميز القرن التاسع عشر بظهور التفاوت الاجتماعى الصارخ حيث كانت الفلسفةا لاجتماعية السائدة آنذاك تقضى بعـــدم تدخل الدولة لتقوية أى فرد اجتماعيا ، ومن الواضح أن هذه الفلســـــفة الاجتماعية تتفق مع الفلســـفة الاقتصادية التى كانت سائدة فى تلك الحقبة من التـــاريخ . ومع تطـــــور الفلسفة الاقتصادية فى القرن العشرين ، تطورت أيضا الفلسفة الاجتماعية مما أدى الى اتســـاع الدور الاجتماعى للدولة ، وأصبح لزاما عليهـــــا أن تعمل على اعادة توزيع الدخل القومى بطريقة أقرب الى العـــدالة . وهكذا شـــهد القرن العشرين تطبيق نظم التأمينات الاجتماعية . والتوسع فى منح الاعانات الاجتماعية مثل اعانة البطالة واعادة المرض ، وتحمل اعانات الدعم لخفض أســـعار السلع الضرورية لتصبح فى متنـــاول الافراد ذوى الدخول المحدودة . ومن الواضح أن هذا الدور الاجتماعى الجـــديد للدولة يؤدى بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة .

٣ — تغير الدور السياسى للدولة :

ان التطور الذى شهده دور الدولة فى القرن العشرين لم يكن مقصورا

على الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية ، وانما شمل كذلك الناحية السياسية على المستويين الداخلى والخارجى .

فعلى المستوى الداخلى ، انتشرت المذاهب الديمقراطية مما أدى الى سيادة الطبقات الشعبية ، وقيام الحكومات بمشروعات مختلفة لخدمة هذه الطبقات كسبا لرضائها ولاسيما أنها الطبقات الاكثر عددا . كما أنه فى سبيل كسب رضاء الناخبين ، يسعى النواب الى التقدم بمشروعات لخدمة المواطنين فى دوائرهم الانتخابية . ومن الواضح أن ذلك كله يؤدى الى زيادة حجم النفقات العامة .

وعلى المستوى الخارجى ، زادت أهمية التمثيل السياسى بين الدول كما أنشىء العديد من المنظمات الدولية والاقليمية حيث تشارك الدول فيها بأنصبة نقدية ، الامر الذى يؤدى بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة .

٤ — تأثير الحروب :

تؤدى الحروب ، ولاسيما الحروب الكبيرة ، الى زيادة ضخمة فى حجم النفقات العامة . ويتأثر حجم النفقات العامة بسبب الحروب خلال ثلاث مراحل هى : مرحلة الاستعداد للحرب ، ومرحلة الحرب ذاتها ، ومرحلة ما بعد الحرب لازالة آثارها ، فضلا عما يكون قد تم عقده من قروض وفوائدها ، الى جانب التعويضات المختلفة لمنكوبى الحرب .

وحتى نتبين مدى تأثير الحروب على حجم النفقات العامة ، يكفى أن نذكر أن النفقات العسكرية فى العالم قد بلغت عام ١٩٨٣ ما يزيد عن ٧٠٠ الف مليون دولار .

---

(١) دكتور عبد الهادى النجار : مبادىء علم المالية العامة ، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب ، ١٩٧٧ ، ص ٦٣ — ٦٤ .

الفصل الرابع

حـــدود النفقـــات العـــامة

رأينا فى الفصل السابق أن حجم النفقات العـــامة يتجه نحو التزايد باطراد . وازاء هذه الظـــاهرة ، حاول بعض علماء المالية العـــامة وضع ضوابط للنفقات العـــامة بحيث لا تتجـــاوز نسبة معينة من الدخل القومى (٢٥ ٪ — ٣٠ ٪) (١) . ونحن لا نتفق مع هؤلاء الكتاب لسببين : السبب الاول أن النسب المقترحة هى نسب تحكمية لا تستند الى أساس اقتصادى ، والسبب الثانى ان هؤلاء الكتاب ينظرون الى النفقات العامة على أنها نفقات استهلاكية ، وهذا مردود عليه ، لان جـــزءا من النفقات العـــامة هو نفقات انتاجية تتم فى شـــكل استثمارات عامة ، علاوة على أن معظم النفقـــات الاستهلاكية تحـــدث آثارا ايجابية تتمثل فى زياة الدخول الفـــردية بطـــريق مباشر وذلك بفعل مضاعف الاستثمار ، كما تتمثل فى زيادة الانتاج بطـــريق غير مباشر بفعل المعجل (٢) .

واذا كان التحـــديد المسبق للنفقات العامة ـــ كنسبة معينة من الدخل القومى ـــ أمرا غير ممكن عمليا ، فان هنـــاك عوامل تحد من حجم النفقات العامة ، وتدعو الى ضرورة مراعاة علاقته بالدخل القومى ، وهذه العوامل هى :

١ ـــ قدرة الدولة فى الحصول على ايرادات عامة .

---

(1) Bastable, Public Finance, London, 1972, P. 13.

(٢) سنعود الى دراسة المضاعف والمعجل فيما بعد ، راجع الفصل الخامس من هذا الباب عن « الآثار الاقتصادية للنفقات العامة » .

٢ — مستوى النشاط الاقتصادى .

٣ — ضرورة المحافظة على قيمة النقود .

وفيما يلى نتناول هذه العوامل بالدراسة والتحليل :

أولا : قدرة الدولة فى الحصول على ايرادات عامة :

من الطبيعى أن يتحدد حجم النفقات العامة بقدرة الدولة فى الحصول على الايرادات العامة (العادية وغير العادية) . وتجدر الاشارة هنا الى أن الدولة تكون شأنها شأن أفراد القانون الخاص من حيث تحديد الانفاق بالقدرة المالية . ولكن على الرغم من ذلك فان الدولة تتمتع بقدر كبير من المرونة فى الانفاق نظرا لما لها من سلطة السيادة فى فرض الضرائب والرسوم ، علاوة على امكانية التجائها الى الاصدار النقدى وعقد القروض الداخلية والخارجية ، ولكن ليس معنى ذلك أن قدرة الدولة فى الحصول على ايرادات عامة تكون لا نهائية ، فالواقع أن هذه القدرة تكون محدودة بعدد من العوامل تختلف باختلاف مصدر الايرادات العامة .

فبالنسبة للضرائب ، نجد انه على الرغم مما للدولة من سلطة السيادة فى فرض مختلف الضرائب نظريا فان هذه السلطة محدودة عمليا بما يسمى « الطاقة الضريبية » Taxable Capacity ، ونظرا لاننا سنعود فيما بعد الى دراسة الطاقة الضريبية بشىء من التفصيل(١) ، فاننا نكتفى هنا بمجرد تعريفها بأنها : « أقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب

---

(١) راجع الفصل التاسع من الباب الثانى عن « الضغط الضريبى والطاقة الضريبية » .

فى حدود الدخل القومى وتركيبه ، وذلك فى ظل النظام السياسى والاجتماعى السائد ، ودون احداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعيه أو سياسية لا يمكن تحملها » .

وبالنسبة للاصدار النقدى ، فعلى الرغم من امكانية التجاء الدولة اليه كمصدر للايرادات نظريا ، الا أن هذه الامكانية محدودة عمليا باثر الاصدار النقدى على المستوى العام للأسعار .

وبالنسبة للقروض العامة ، الداخلية والخارجية ، فان امكانية الالتجاء اليها كمصدر للايرادات العامة محدودة عمليا كذلك بقدرة الدولة على رد هذه القروض وفوائدها (١) .

ثانيا : مستوى النشاط الاقتصادى .

كان الفكر الاقتصادى عام ١٩٣٦ (أى قبل ظهور نظرية كينز) يؤمن بوجود علاقة طردية بين مستوى النشاط الاقتصادى وحجم النفقات العامة ، وأن مستوى النشاط الاقتصادى متغير مستقل وحجم النفقات العامة متغير تابع ، وهذا يعنى أن أى تغير يطرأ على مستوى النشاط الاقتصادى لابد أن يؤثر على حجم النفقات العامة وفى نفس الاتجاه .

وبعبارة أخرى فان ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادى يؤدى بالضرورة الى زيادة حجم النفقات العامة ، والعكس صحيح .

أما بعد ظهور نظرية كينز عام ١٩٣٦ ، فقد أصبحت النفقات العامة أحد الأسلحة الهامة التى يمكن استخدامها للتأثير فى مستوى النشاط

---

(١) سنعود الى دراسة هذا الموضوع بشىء من التفصيل فيما بعد ، راجع الباب الثانى عن « القروض العامة » .

الاقتصادى . . وبعبارة أخرى فان حجم النفقات العامة أصبح هو المتغير المستقل ، ومستوى النشاط الاقتصادى هو المتغير التابع . وعلى هذا الاساس ، ففى فترات الرواج تلجأ الدولة الى انقاص حجم النفقات العامة لتجنب ظهور الآثار التضخمية أو على الأقل الاقلال منها ، وفى فترات الكساد تلجأ الدولة الى زيادة حجم النفقات العامة بالقدر اللازم لرفع مستوى الطلب الفعلى بما يسمح بتحقيق التوظف الكامل . وبعبارة أخرى فقد أصبح على الدولة أن تشكل سياستها المالية بحيث تنفق أكثر من مواردها الجارية عن طريق استحداث عجز فى الميزانية خلال فترات الكساد ، وعليها أن توجد فائضا لديها خلال مرحلة الرواج ، بدلا من أن توازن ميزانيتها عاما بعد عام ، وبمعنى آخر على الدولة أن توازن ميزانيتها عبر عدة سنوات لا خلال سنة واحدة (١) .

ثالثا : ضرورة المحافظة على قيمة النقود :

كان الفكر الاقتصادى الكلاسيكى يعطى أهمية كبرى للسياسة النقدية باعتبارها وسيلة فعالة تسمح بتحقيق هدف عام هو المحافظة على قيمة النقود أى منع تدهور قوتها الشرائية . وعلى الرغم من أن الفكر الاقتصادى المعاصر — ولاسيما بعد ظهور نظرية كينز — أصبح يتشكك فى مدى فعالية السياسة النقدية لتحقيق هذا الهدف ، الا أن هناك وسائل أخرى لتحقيق الهدف ذاته ، وفى مقدمتها حجم النفقات العامة .

فبالنسبة للدول المتقدمة ، تؤدى زيادة النفقات العامة عن حجم معين

---

(١) سنعود الى دراسة هذا الموضوع بشىء أكثر من التفصيل فيما بعد، راجع الفصل الخامس من هذا الباب عن « الآثار الاقتصادية للنفقات العامة » .

الى زيادة الطلب الفعلى عن المستوى اللازم لتحقيق التشغيل الكامل لعوامل الانتاج ، وبعبارة اخرى يزيد الطلب الفعلى عن العــرض الكلى مما يؤدى الى ظهور التضخم أى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود .

أما بالنسبة للدول النامية ، فمن المعــروف أن اقتصادياتها تتميز بجمود أى عدم مرونة عرض عوامل الانتاج بمعنى أن الزيادة فى العرض لا تستجيب مع الزيادة فى الطلب.ولذلك فان زيادة النفقات العامة عن حجم معين لابد وأن يؤدى الى ظهور الضغوط التضخمية أى ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمـــــة النقود ، حتى ولو كان الطلب الفعلى أقل من المستوى الذى يسمح بتحقيق التشغيل الكامل .

الفصل الخامس

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

رأينا فى الفصول السابقة أن النفقات العامة تتجه نحو التزايد باضطراد، ورأينا كذلك أنها أصبحت احدى الأدوات الرئيسية التى تستخدم للتأثير فى مستوى النشاط الاقتصادى ، ويهمنا فى هذا الجزء من دراستنا التعرف على الآثار الاقتصادية للنفقات العامة .

ونود فى البداية الاشارة الى النقاط التالية :

١ — ان دراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تعتبر أمرا بالغ الأهمية لأنها تسمح لنا بالتعرف على الاستخدامات المختلفة التى يمكن توجيه النفقات العامة اليها لتحقيق أهداف معينة . وبعبارة أخرى فان معرفة الأثر الذى يمكن أن تحققه نفقة معينة ، يجعل المسئولين عن السياسة المالية يستخدمون هذه النفقة لتحقيق هذا الأثر اذا ما اعتبر هدفا يسعى المجتمع الى تحقيقه .

٢ — ان معرفة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة تستدعى اجراء مقارنة بين حالة الاقتصاد القومى أو بعض قطاعاته قبل تدخل الدولة عن طريق النفقات العامة ، والحالة بعد التدخل . ونظرا لعدم معرفة الحالة التى يكون عليها الاقتصاد القومى قبل التدخل ، فان الأمر يستدعى وضع فروض معينة باستخدام أدوات التحليل الاقتصادى وبصفة خاصة النماذج الاقتصادية (١) .

---

(1) B. Hansen, Fiscal Policy in Seven Countries 1955 — 1965, O E C D, Paris, 1969 p. 15.

٣ — تتوقف الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على عدة عوامل أهمها : مصدر الايرادات التى تستخدم لتمويل النفقات العامة ، طبيعة النفقات العامة وأهدافها ، الظروف الفنية والاجتماعية للعملية الانتاجية فى المجتمع ، مستوى النشاط الاقتصادى .

٤ — يحسن عند دراسة الآثار الاقتصادية للنفقات العامة ، البحث عن مصدر الايرادات التى تستخدم لتمويل هذه النفقات باعتباره أهم العوامل التى تؤثر فى تلك الآثار . فقد تكون الايرادات عادية (قروض ، اصدار نقدى) . ففى الحالة الاولى لا تؤدى النفقات العامة الى خلق وسائل جديدة للدفع ، وانما تقتصر آثارها على تحويل قوة شرائية من أيدى بعض الأفراد الى أيدى أفراد آخرين(١) . ومعنى ذلك أن الأثر هنا يكون على هيكل توزيع الدخل القومى وليس على مقداره . أما فى الحالة الثانية ، فتؤدى النفقات العامة الى زيادة الكمية المتداولة من وسائل الدفع أو زيادة سرعة تداولها ، وفى كلتا الحالتين تزيد دخول بعض الأفراد نتيجة التوسع فى النفقات العامة .

٥ — ان الآثار الاقتصادية التى تترتب على النفقات العامة قد تكون آثارا مباشرة ، وهى تلك التى تشكل الآثار الاولية للنفقات العامة ، وقد تكون آثارا غير مباشرة أى تلك التى تنتج خلال ما يعرف بدورة الدخل القومى ، أى خلال المضاعف (الذى يبين أثر الانفاق الاستثمارى الاضافى على مستوى الدخل) وخلال المعجل (الذى يبين أثر تغير الاستثمار نتيجة تغير الطلب الاستهلاكى) .

---

(١) دكتور منيس عبد الملك ، اقتصاديات المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦٥ ، ص ٢٠٣ .

وفيما يلى دراســـة تفصيلية للآثار الاقتصــادية المباشرة وغير المباشرة للنفقات العامة .

أولا : الآثار الاقتصادية المباشرة للنفقات العامة :

١ــ أثر النفقات العامة على الانتاج :

فى ظل النظام الرأسمالى الحر حيث كانت تســـود مبادىء النظـــرية الكلاسيكية ، كان نطاق النشـــاط المـــالى للدولة محدودا حيث كانت وظائف الدولة لا تتعــدى الأمن الداخلى والأمن الخـــارجى والقضـــاء . ولم يكن هناك استثناء من ذلك ســـوى قيـــام الدولة ببعض الانشطة الاقتصـــادية اللازم لقيام وتوسع النشاط الخاص . وبعبارة أخرى فان النفقات العامة كانت محايدة من حيث آثارها على الحياة الاقتصادية ، ولذلك كان ينظـــر الى آثار النفقات العامة على الانتاج على أنها محـــايدة بمعنى أنها لا تؤدى الى توسع أو انكماش انتاج النشاط الخـــاص(١) ، ولكن اذا قامت الدولة استثناء بالانفاق على أحـــد المشروعات العامة ، فان آثار الانفــــاق العام على انتـــاج هـــذا المشروع يجب أن يحكمها مبـــدأ « ربحيـــة النفقـــات العامة » Profitability of Public expenditures

ويؤدى هذا المبـــدأ أن يكون المشروع قادرا خلال فترة حياته الانتاجية على تحقيق ايرادات تسمح بتغطية النفقات العامة التى أنفقت عليه بالاضافة الى نفقات استغلاله ونسبة معينة من الربح ، ويطلق على هذه الربحيـــة

---

(١) دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، دار الفكر العـــربى ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص ١٤٦ .

اسم « الربحية المباشرة » . والى جانب ذلك هناك « الربحية غير المباشرة » وهى تتمثل فى الزيادة التى تتحقق فى الدخل القومى والتى ينتج عنهـا زيادة فى الايرادات العامة من خلال السياسة الضريبية .

وبعد ان ظهرت بوضوح أخطـاء النظرية الكلاسيكية ومساوىء النظام الراسمالى الحـر ، تطور دور الدولة وانتقلت من « الدولة الحارسـة » الى « الدولة المتداخلة » ثم الى « الدولة المنتجة » . ولم يكن التطور مقتصرا على دور الدولة ، وانما شمل كذلك المبـدأ الذى يستخدم للحكم على آثار الانفـاق العام على انتاج المشروع العام . ان هذا المبـدأ لم يعـد مبدأ « ربحية النفقات العامة » وانما أصبح مبـدأ « انتاجية النفقـات العامة » Productivity of Public Expend itures أى مدى فعـالية النفقات العامة ، أو بعبارة أخرى مدى كفاءة استخدام نفقة معينة فى سبيل الحصـول على نتيجة معينة . ومن الواضح أن الآثار الايجابية للنفقات العامة تزداد كلمـا زادت « كفاءات النفقات العـامة » Efficiency of Public Expenditures أى كلما كانت النتيجة أكبر والنفقات أقل .

ونتساءل الآن عن أثر النفقـات العامة على الانتاج فى ظل النظـرية الحديثة . الواقع أن الناتج القـومى فى أى دولة يتوقف على عاملين هما : عوامل الانتاج ومكونات الطلب الفعال .

فمن حيث عوامل الانتاج ، يمكن القـول انها تشمل الموارد الطبيعية والأيدى العاملة وراس المال والتكنولوجيا . وهذه العوامل فى مجموعهـا يطلق عليها القوى المـادية للانتاج وهى تشكل المقدرة الانتاجية القـومية وذلك تبعـا لمدى توافرها (الناحية الكمية) ومستواها (الناحية النوعية). ويمكن القول بصفة عامة أن النفقات العـامة تؤدى الى زيادة المقـدرة

الانتاجية القومية اى زيادة مقدرة الاقتصاد القومى على الانتاج وذلك عن طريق تنمية عوامل الانتاج من الناحيتين الكمية والنـوعية . ولتحـديد اثر النفقات العامة على المقدرة الانتاجية القومية ، لابد من الاشارة الى اثر كل من : النفقـات العامة الاستثمارية والنفقات العامة الاستهلاكية . فالنفقات العامة الاستثمارية تؤدى الى زيادة رأس المـال القـومى عن طريق تكوين رؤوس أموال عينية جـديدة ، ومن ثم فانها تؤدى الى زيادة المقدرة الانتاجية القومية ولاسيما فى المدى الطويل . وكذلك فان النفقات العامة الاستهلاكية تؤدى الى زيادة المقدرة الانتاجية القومية ولكن بطريق غير مباشر . فالنفقات العامة على الخدمات الصحية والتعليمية مثلا تؤدى الى زيادة الكفاية الانتاجية للأفراد ، ومن ثم زيادة الانتاج.وكذلك فان النفقات العامة على الامن الداخلى تسمح بتحقيق الاستقرار اللازم لرفع كفـاءة العملية الانتاجيـة . كما ان النفقات العامة على الاعانات الاجتماعية تؤدى كذلك الى رفع مسـتوى العمال مما يؤثر على كفايتهم الانتاجية .

ومن حيث الطلب الفعال ، فمن المعروف انه يتكون من طلب استهلاكى وطلب استثمارى.ولما كانحجمالانتاج وحجمالتوظف فىالمجتمعيتوقفان — طبقا لنظرية كينز — على مستوى الطلب الفعـال ، وحيث أن النفقات العـامة تكون جزءا هاما من مكونات الطلب الفعال ، فانها تلعب دورا هاما فى تحديد حجم الانتـاج وحجم التوظف، ولاسيما اذاما تذكرنا ظاهرة تزايد النفقـات العامة .

ولتحديد اثر النفقات العامة على الطلب الفعـال لابد من الاشـارة الى اثر كل من النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية . فالنفقات العـامة الحقيقية تؤدى الى زيادة الدخل القومى ، ومن ثم الطلب الفعـال بمقـدار اكبر من مقدار النفقات التى تكون قد انفقت فى شكل طلب على السـلع والخدمات(١) . اما النفقات العامة التحويلية فان اثرها على الطلب الفعال

---

(١) يمكن تفسير ذلك باثر مضاعف الاستثمار ، مع ملاحظة أن هذا الاثر لا يظهر .

يتوقف على كيفية تصرف المستفيدين منها . فاذا استخدمت فى شراء سلع وخدمات من الداخل ، فانها تؤثر على الطلب الفعال ، أما اذا تسربت الى الخارج (دفع أقساط وفوائد القروض الأجنبية ، دفع اعانات لدول وهيئات أجنبية : سداد ثمن الواردات ... الخ) . أو تم توجيهها الى الاكتناز Hoardring فانها لا تؤثر على الطلب الفعال .

ويلاحظ أننا قد أوضحنا حتى الآن تأثير النفقات العامة على الطلب الفعال ، ولكن عنوان موضوعنا هو « أثر النفقات العامة على الانتاج » ومن هنا يثور السؤال التالى : هل تأثير النفقات العامة على الطلب الفعال يؤدى بالضرورة الى التأثير على حجم الناتج القومى ؟

للاجابة عن هذا السؤال لابد من من التفرقة بين حالة الدول المتقدمة وحالة الدول النامية .

فبالنسبة للدول المتقدمة ، تؤدى زيادة الطلب الفعال الي زيادة الانتاج طالما أن الاقتصاد القومى لم يصل بعد الى مستوى التشغيل الكامل لعوامل الانتاج ، أما بعد الوصول الى هذا المستوى ، فان زيادة النفقات العامة تؤدى الى زيادة الطلب الفعال ولكنها لا تؤدى الى زيادة الانتاج « ويقتصر تأثيرها فى هذه الحالة على ارتفاع المستوى العام للأسعار .

أما بالنسبة للدول النامية ، فان زيادة النفقات العامة فيها يكون تأثيرها محدودا على الانتاج نظرا لعدم مرونة عوامل الانتاج أى جمود الجهاز الانتاجى

= بالنسبة للنفقات العامة الحقيقية التى تتم فى الخارج ، ومن ثم فانها لا تؤدى الى زيادة الدخل القومى .

ولما كان اثر النفقات العامة على الانتاج يختلف باختلاف أنواع النفقات العامة واغراضها ، فسنحاول فيما يلى توضيح اثر ثلاث أنواع من النفقات العامة على الانتاج وهى النفقات الحربية ، والاعانات الاقتصادية والنفقات الاجتماعية » .

(أ) اثر النفقات الحربية على الانتاج :

يقصد بالنفقات الحربية هنا الانفاق العسكرى خلال الفترة السابقة للحرب للاستعداد لها ، أو ما ينفق خلال فترة الحرب ذاتها ، وما ينفق فى الفترة اللاحقة للحرب سواء لاعادة البناء والتعمير او لدفع التعويضات . والملاحظ ان النفقات الحربية اصبحت فى السنوات الاخيرة تشكل نسبة كبيرة من مجموع النفقات العامة ، الامر الذى يدعو الى مزيد من الاهتمام بدراسة آثارها على الاقتصاد القومى .

الواقع ان النفقات الحربية لها آثار سلبية وآثار ايجابية على الاقتصاد القومى (١) . فبالنسبة للاثار السلبية . يلاحظ أن النفقات الحربية تؤدى الى تحويل جزء من المنتجات ، وجزء من عوامل الانتاج (المواد المادية والايدى العاملة) من اشباع الحاجات المدنية الى اشباع الحاجات الحربية(٢) . وهذا يعنى انخفاض الاستهلاك المدنى بسبب تحويل جزء من المنتجات من الاستخدام المدنى الى الاستخدام الحربى . ومن جهة أخرى فان النفقات الحربية تؤدى الى تخفيض الانتاج القومى حيث يتم تحويل جزء من الايدى

---

(١) دكتور محمد دويدار ، مبادىء المالية العامة ، المكتب المصرى الحديث للطباعة والنشر ، الاسكندرية ، ١٩٦٨ ص ١٠٠ — ١٠٢ .

(٢) دكتور رفعت المحجوب ، المالية العامة ، الكتاب الاول ، النفقات العامة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ١٤٢ .

العاملة ومن الموارد المادية من الانتاج المدنى الى الأغراض الحربية . ولسنا فى حاجة الى أن نذكر أن اخفاض الانتاج القومى يستتبعه انخفاض الاستهلاك القومى.وعلاوة على ذلك فان النفقات الحربية تؤدى الى حدوث آثار تضخمية بسبب ارتفاع تكاليف الانتاج المدنى حيث يتنافس مع الانتاج الحربى على عوامل الانتاج ،وكذ لك بسبب انفاق مبالغ لا يقابلها تيار من السلع والخدمات كما هو الحال مثلا بالنسبة للتعويضات التى تصرف لأسر الشهداء ومنكوبى الحرب .

أما بالنسبة للآثار الايجابية ، فيمكن القول أن بعض النفقات الحربية وفى حالات معينة تعتبر ذات آثار ايجابية على الاقتصاد القومى . فالنفقات الحربية التى تخصص للبحث العلمى تعتبر من قبيل النفقات المنتجة حيث أن التقدم التكنولوجى الذى يتحقق فى الصناعات الحربية ، يمكن أن يعطى دفعة قوية لتطوير طرق وأساليب الصناعات المدنية . ومن أمثلة ذلك أيضا النفقات الحربية المخصصة للانتاج الحربى حيث انها تشكل طلبا كبيرا على الصناعات الاساسية (كالحديد والصلب مثلا) وعلى ما يعرف باسم الصناعات المعدنية ، مما يؤدى الى اتساع نطاق الصناعات ، ومن ثم زيادة الانتاج القومى (١) .

وتجدر الاشارة الى أن الآثار الايجابية للنفقات الحربية لا تظهر عادة الا فى الدول المتقدمة ، أما فى الدول النامية ، فان النفقات الحربية يغلب عليها الطابع الاستهلاكى غير المنتج حيث يتم استيراد الاسلحة والذخيرة والمعدات العسكرية من الخارج مما يشكل عبئا على ميزان المدفوعات ، وحتى فى حالة وجود بعض الصناعات الحربية فانه يتم استيراد العدد

---

(١) يشترط فى هذه الحالة أن تعمل الصناعات الاساسية والصناعات المعدنية دون مستوى التشغيل الكامل الا أن زيادة الطلب على منتجاتها لن تؤدى الى أى زيادة فى الانتاج وانما تؤدى الى ارتفاع الاسعار فقط .

والآلات اللازمة لها من الخـــــارج . وعلى الرغم من ذلك فقد تكون احدى الدول النامية مضطرة الى تخصيص جزء كبير من نفقاتها العــامة للنفقات الحربية استعدادا للدفاع عن الوطن أو لاسترداد أرض مسلوبة تم الاستيلاء عليها بالقوة العسكرية ودون وجه حق .

(ب) اثر الاعانات الاقتصادية على الانتاج :

يمكن تعريف الاعانات الاقتصادية بأنها اعانات تمنحهـــا الدول لبعض المشروعات الخاصة أو العامة بغرض تحقيق بعض الاهداف الاقتصادية . والواقع أن اثر الاعانات الاقتصادية يختلف باختلاف الهدف منها .

فقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو ضمان استمرار نشـــــاط اقتصادى معين . وتمنح هذه الاعانة الى الأنشطة الاقتصادية التى تعتبر أساسية للاقتصاد القومى ولكنها تحقق خسائر للوحـــدات الانتاجية الخاصة أو العامة . ومن أمثلة هذه الانشطة مشروعات النقـــل والمواصلات وتوليد الكهرباء . واثر هـــذا النـــوع من الاعانات هـــــو ضمان استمرار هذه المشروعات حيث تعتمـــد عليها بقية الأنشطة الاقتصـــــادية للحصول على ما يلزمها من سلع أو خدمات . ومن الواضح أن عدم منح هـــــذه الاعانات سيحول دون استمرار هـــذه المشروعات مما يؤدى الى انخفـــــاض الناتج القومى .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو تحقيق استقرار الاسعار أى محـــاربة التضخم . وتمنح هذه الاعانة لمنتجى الســـلع الاساسية حتى يستطيع المستهلكون ولاسيما ذوى الدخول المحدودة ـــ الحصـــول عليهـــا بأقل من ثمن التكلفـــة ، ومن الواضح أن هـــذه الاعانات تؤدى الى زيادة الانتاج بطريق مباشر لأن عدم منحهذه الاعانات يؤدى بالضرورة الى انخفاض حجم الانتاج .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو تشجيع الاستثمار فى أنشطة اقتصادية معينة ، ففى هــذه الحـــالة تمنح الاعانة للمشروعات التى تستثمر أموالها فى الانشطة الاقتصادية التى ترغب الدولة فى تنميتها ، مما يؤدى الى زيادة الانتاج والتأثير فى هيكله .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هـــو تحقيق التـــوازن الاقليمى للنمو الاقتصادى . ففى هذه الحـــالة تمنح الاعانة للمشروعات التى تقـــام فى المناطق الاقل تقدما للنهوض بها ، ومن ثم زيادة الانتاج .

وقد يكون الهدف من الاعانة الاقتصادية هو تشجيع التصدير لعلاج عجز ميزان المدفوعات ، ومن الواضح أن هذه الاعانة تؤدى الى زيادة الانتـــــاج باعتباره أمرا حتميا لابد أن يسبق زيادة التصدير .

نخلص مما تقدم الى أن الاعانات الاقتصادية مهما اختلفت اهدافهـــا ، فان أثرها النهائى يتمثل فى زيادة الانتاج .

(جـ) أثر النفقات الاجتماعية على الانتاج :

هناك نوعان من النفقات الاجتماعية :

النوع الاول هو النفقات الاجتماعية لانتـــاج سلع وخدمات تســـتخدم فى تحقيق أهداف اجتماعية ، ومن أمثلة ذلك ما ينفق على الخدمات الصحية والتعليمية والاسكان . وتؤددى هذه النفقات الى زيادة الانتاج بطـــــريق مباشر ، فانتشار التعليم وبصفة خاصة التعـــليم الفنى والتدريب المهنى ،

وارتفاع المستوى الصحى ... الخ ، كل هذا يؤدى بلا شك الى رفع الانتاجية للعاملين .

أما النوع الثانى من النفقات الاجتماعية ، فانه يتمثل فى التحويلات (النقدية والعينية) التى تتم فى صالح الطبقات الفقيرة لمواجهة حالات العجز أو الشيخوخة أو البطالة أو المرض . وتؤدى هذه الاعانات الى زيادة الانتاج بطريق غير مباشر . فمن المعروف أن الطبقات الفقيرة تستخدم ما تحصل عليه من اعانات أو (معظمها) فى شراء السلع والخدمات الاستهلاكية الضرورية مما يؤدى الى زيادة الطلب ، ومن ثم زيادة الكمية المنتجة منها .

٢ — أثر النفقات العامة على هيكل توزيع الدخل القومى :

يقصد بهيكل توزيع الدخل القومى الكيفية التى يوزع بها بين الفئات الاجتماعية المختلفة ، وتحدد بالتالى نصيب كل من هذه الفئات : ويمكن القول بصفة عامة أن هيكل توزيع الدخل القومى يتحدد تبعا للنظام الاقتصادى . فالنظام الرأسمالى الذى يقوم أساسا على الميكنة الخاصة لعناصر الانتاج ، يؤدى الى سوء توزيع الدخل القومى ، ومن هنا كان من الضرورى قيام الدولة بدور كبير للتأثير فى هيكل توزيع الدخل القومى . وتباشر الدولة هذا الدور على مرحلتين : مرحلة التوزيع الاولى للدخل أى توزيع الانتاج بين الذين أسهموا فى القيام به (عوامل الانتاج) ، مرحلة التوزيع النهائى (اعادة التوزيع) أى ادخال تعديلات على التوزيع الاولى بمعنى توزيع الانتاج بين الافراد بصفتهم مستهلكين (١) .

---

(1) H, Brochier, Finances Publiques et Redistribution des Revenus, Paris, 1956. P. 114.

ففى مرحلة التوزيع الاول ، تستطيع الدولة التأثير فى توزيع الدخل القومى بوسيلتين :

الوسيلة الاولى هى تحديد عوائد عوامل الانتاج (أجور ، فوائد ، ريع ، أرباح) وقد يتم ذلك بطريق مباشر كتحديد حد أدنى للأجور مثلا أو بطريق غير مباشر : كتحديد أسعار السلع والخدمات مثلا . أما الوسيلة الثانية فهى خلق عوائد لعوامل الانتاج ، ويمكن أن يتم ذلك عن طريق النفقات الحقيقية . فالاستثمارات العامة تؤدى الى خلق عوائد جديدة لعوامل الانتاج التى تشارك فى انتاج السلع بواسطة القطاع العام . وكذلك فان أداء الخدمات العامة المنتجة للمنافع الجماعية تؤدى الى خلق عوائد لعوامل الانتاج التى تشارك فى أداء هذه الخدمات ، علاوة على أن هذه المنافع الجماعية تؤدى الى زيادة الدخول الحقيقية للأفراد نتيجة لاشباع جزء من حاجتهم . هذا بالاضافة الى دور الاعانات الاقتصادية — كما سبق أن رأينا — من حيث زيادة حجم انتاج المشروعات الخاصة مما يؤدى الى زيادة عوائد عوامل الانتاج .

أما فى مرحلة التوزيع النهائى ، فان الدولة تتدخل عن طريق ادخال تعديلات على الدخول النقدية والعينية التى تتولد من التوزيع الاولى بهدف اعادة توزيع الدخل القومى بطريقة أقرب الى العدالة ، ويكون تدخل الدولة فى هذه المرحلة عن طريق أدوات واجراءات وسياسات مالية واقتصادية . وستقتصر دراستنا هنا على أداة واحدة من الادوات المالية باعتبارها موضوع دراستنا وهى النفقات العامة .

ولتحديد أثر النفقات العامة فى اعادة توزيع الدخل القومى ، لابد من التفرقة بين أثر كل من النفقات الحقيقية والنفقات التحويلية .

فبالنسبة للنفقات الحقيقية ، الى جانب تأثيرها فى التوزيع الاولى للدخل القومى ، فانها تؤثر ايضا فى اعادة توزيع الدخل القومى بالشكل التالى :

(أ) النفقات العامة الحقيقية الاجتماعية ، وقد سبق أن ذكرنا أن من أمثلة هذه النفقات ما ينفق على الخدمات الصحية والتعليمية ، فاذا قامت الدولة بتأدية هذه الخدمات بالمجان أو بأسعار تقل عن تكاليفها ، فان ذلك يؤدى الى زيادة الدخول الحقيقية للمستفيدين منها .

(ج) النفقات العامة الحقيقية الادارية ، وقد سبق أن ذكرنا أن من أمثلة هذه النفقات ما ينفق على الدفاع والامن الداخلى والقضاء . ويسهم هذا النوع من الانفاق فى التأثير على اعادة توزيع الدخل عن طريق تأثيره على المستوى العام للأسعار . فمن المعروف أن النفقات العامة الادارية قد تؤدى الى رفع المستوى العام للأسعار ، الامر الذى يترتب عليه اعادة توزيع الدخل القومى فى صالح الدخول الجديدة والمتغيرة على حساب الدخول الثابتة ، وكذلك فى صالح المدينين على حساب الدائنين .

أما بالنسبة للنفقات التحويلية ، فانها تؤثر فى اعادة توزيع الدخل القومى بالشكل التالى :

(أ) النفقات الاجتماعية . وهى — كما سبق أن ذكرنا — تلك التى تتم بدون مقابل وبهدف رفع مستوى معيشة بعض الافراد والفئات . ويؤثر هذا النوع من الانفاق فى اعادة توزيع الدخل عن طريق احداث تحويلات مباشرة للمستفيدين منه فى صورة نقدية (غلاء المعيشة مثلا) ويؤدى بصفة عامة الى زيادة دخول الافراد ذوى الدخول المنخفضة على حساب الافراد ذوى الدخول المرتفعة .

(ب) النفقات التحويلية الاقتصادية : وهى — كما سبق أن ذكرنا — تلك التى تمنح لبعض المشروعات بهـدف تخفيض أسعار منتجاتها ، أو زيادة أرباحها ، أو حمـاية الصناعة الوطنية ، ويؤدى هذا النـوع من الانفـاق الى اعادة توزيع الدخل فى صورة عينية تزيد دخول بعض الانشطة الاقتصادية أو بعض الاقاليم فى الدولة على حساب البعض الآخر .

(جـ) النفقات التحويلية المالية : وهى — كما سبق أن ذكرنا — تتمثل فى أقسـاط القروض وفوائدها . ويؤثر هذا النـوع من الانفاق على اعادة توزيع الدخل القومى فى صـورة الفوائد التى تستحق على القروض العـامة التى تعقـدها الدولة، ويكون ذلك لمصلحة ذوى الدخول المرتفعة على حساب مصلحة ذوى الدخول المنخفضة .

ثانيـا : الآثار الاقتصادية غير المباشرة للنفقات العامة :

لا تؤدى النفقات العامة الى احداث الآثار المباشرة فحسب ، ولكنهـا تحدث أيضـا آثارا غير مباشرة . فالانفـاق العام الاولى يثـير سلسلة من الدخول النقدية التى تحدث آثارا متتالية على الانتاج والدخل والاستثمار والادخار .

وحيث يمكن تحديد الآثار غير المباشرة للنفقات العامة ، فلابد أن نتعرف أولا — ولو بايجاز شديد — على مبدأ المضاعف ومبدأ المعجل .

يمكن تعريف مضاعف الاستثمار بأنه العلاقة بين الزيادة فى الاستثمار

والزيادة فى الدخـــول المترتبـــة على الزيادة فى الاســـتثمار ، والمضاعف

$$= \frac{١}{١ - \text{الميل الحدى للاستهلاك}}$$

اى يساوى مقلوب الميل الحدى للادخار .

كما يمكن تعريف المعجل بأنه العلاقة بين الزيادة فى الاستهلاك والزيادة فى الاستثمار .

وفيما يلى مثال رقمى لتوضيح اثر الانفاق الحكومى على الدخل القومى مع مراعاة مبدا المضاعف .

نفرض مثلا أن الحكومة قررت زيادة نفقاتها السنوية بمبلغ ٢٠٠ مليون جنيه ، من الواضح أن هذا سوف يؤدى الى زيادة دخول الافراد الذين أسهموا فى انتاج السلع والخدمات الاضافية التى تشـــتريها الحكومة بمقـــدار ٢٠٠ مليون جنيه . فاذا كان الميل الحدى للاستهلاك (أربعة أخماس) فهذا يعنى زيادة طلبهم على السلع والخدمات الاستهلاكية بمقدار ١٦٠ مليون جنيه، ولكن هذه الزيادة فى النفقات سوف تؤدى بدورها الى زيادة الدخل لمجموعة اخرى من الافراد بمقدار ١٦٠ مليون جنيه ، وسوف يخصص هؤلاء الافراد $\frac{٤}{٥}$ هذه الزيادة فى الدخل لزيادة مشترياتهم من السلع والخدمات الاستهلاكية فيؤدى هذا ايضـــا الى زيادة الدخل لمجمـــوعة ثالثـــة من الافـــراد $= \frac{٤}{٥} \times ١٦٠ = ١٢٨$ مليون جنيه وهكذا .

فيقدر مجموع الزيادة فى الدخل القـومى الناتجة عن زيادة نفقـات الحكومة بمجموع متوالية هندسية لا نهائية .

$$٢٠٠ + ٢٠٠ \times \frac{٤}{٥} + ٢٠٠ \times \left(\frac{٤}{٥}\right)^{٢} + ٢٠٠ \times \left(\frac{٤}{٥}\right)^{٣} \times ...$$

وهذه تساوى $\frac{٢٠٠}{١ - \frac{٤}{٥}} = \frac{٢٠٠}{\frac{١}{٥}} = \frac{٢٠٠ \times ٥}{١} = ١٠٠٠$

أى أن الدخل القومى سوف يزيد بمقدار ١٠٠٠ مليون جنيه نتيجـة لزيادة نفقات الحكومة بمقدار ٢٠٠ مليون جنيه .

الفصل السادس

ترشـيد النفقـات العـامة

سبق أن رأينا أن النفقات العـامة تتجه نحـو التزايد فى جميع دول العالم . كما أوضحنا كذلك فان النفقات العامة لها آثار على كل من الانتاج والدخل القومى وتوزيعه والأسعار والتوظف . ومن هنا تبدو أهمية وضرورة ترشيد النفقات العـامة حتى يمكن التأكد من أن تزايدها يؤدى الى زيادة الناتج القومى زيادة حقيقية ، ولا يترتبعليها آثار سيئة على مختلف المتغيرات الاقتصادية .

وتزداد اهمية وضرورة ترشيد النفقات العامة فى الدول النامية التى تعانى من ضعف مواردها وعجز كبير فى الموازنة العامة للدولة .

والمقصود بترشيد النفقات العامة هو تحقيق اكبر نفع للمجتمع عن طريق رفع كفاءة هذا الانفاق الى أعلى درجة ممكنة ، والقضـاء على جميع أوجه الاسراف والتبذير ، ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقـات العامة واقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة .

والواقع أن ترشيد النفقات العامة يتطلب الالتزام بالضوابط التالية :

١ ــ تحديد حجم أمثل النفقات العامة .

٢ ــ اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التى يتقرر اقامتها .

٣ ــ الترخيص المسبق من السلطة التشريعية .

٤ — تجنب الاسراف والتبذير .

٥ — فرض رقابة على النفقات العامة .

وفيما يلي نتناول هذه الضوابط بالدراسة والتحليل .

أولا : تحديد حجم أمثل للنفقات العامة :

سبق أن ذكرنا أن النفقات العامة للدولة تمثل منافع عامة يستفيد منها أفراد المجتمع . وعلى هذا الاساس فقد يعتقد البعض انه كلما زادت النفقات العامة للدولة كلما زاد النفع العام . والواقع أن هذا التصور ليس صحيحا على علاتة . فمن جهة يلاحظ أنه اذا زادت النفقات العامة للدولة عن حد معين،فانذلك قد ينطوى على اسراف وتبذير ، ومن جهة أخرى فقد تزيد النفقات العامة للدولة دون أن يزيد النفع العام . هذا علاوة على أن الضرائب هى المصدر الرئيسى لتمويل النفقات العامة ، ومن ثم فان زيادة هذه الاخيرة ينطوى على زيادة التضحية التى يتحملها افراد المجتمع بسبب ما يدفعونه من ضرائب ، معملاحظة أن النفقات العامة قد يستفيد منها جميع المواطنين بالتساوى ، الا انهم يتساوون فيما بينهم من حيث تحمل الأعباء الضرورية .

وعلى أساس ما تقدم يمكن القول انه ليس من المصلحة أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود ، وانما تقضى المصلحة بأن تصل النفقات العامة الى حجم معين لا تزيد عنه وهو ما يطلق عليه ، الحجم الامل للنفقات العامة » .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : كيف يمكن تحديد الحجم الامثل للنفقات العامة ؟

يرى بعض علماء المالية العامة أن الحجم الأمثل للنفقات العامة يتحقق عندما تتعادل المنفعة الحدية للنفقات العامة مع المنفعة الحدية للدخول المتبقية لدى الافراد بعد تحملهم الاعباء الضريبية ، وبعبارة أخرى فان الدولة تستمر فى زيادة النفقات العامة الى الحد الذى تتساوى عنده التضحية الحدية المترتبة على فرض الضرائب مع المنفعة الحدية التى تولدها النفقات العامة . ويلاحظ ان هذا المبدأ يبرر أيضا فرض الضرائب بنسبة أعلى على الافراد الذين يحصلون على نفع أكثر من غيرهم من خلال النشاط العام .

والواقع أن هذا المبدأ يسمح بتحديد الحجم الامثل للنفقات العامة نظريا فقط لانه عند محاولة تطبيقه يثير العديد من الصعوبات والمشاكل العلمية ، ويأتى فى مقدمة هذه الصعوبات والمشاكل تعذر معرفة المنافع العامة التى يحصل عليها افراد المجتمع حيث يتطلب ذلك معرفة تفاصيل النفقات العامة فى القنوات المختلفة ، بالاضافة الى التفاصيل المتعلقة بانفاق الافراد لدخولهم . وعلاوة على ذلك فان هذا المبدأ يفترض ان ما يدفعه الفرد من ضرائب هو مقابل ما يحصل عليه من خدمات بحيث يكون هناك توازن بين ما يتحمله الفرد من اعباء ضريبية وبين ما يحصل عليه من نفع من جراء النفقات العامة ، وهو قول ليس صحيحا حيث نلاحظ أن الافراد ذوى الدخول الضعيفة فى المجتمع يستفيدون من النفقات العامة دون أن يتحملوا اية أعباء ضريبية .

وازاء هذه الصعوبات والانتقادات ، رأى بعض علماء المالية العامة أن الحجم الامثل للنفقات العامة يتحقق عندما تتعادل المنفعة الحدية الاجتماعية فى كل وجه من أوجه الانفاق العام مع التكلفة الحدية

الاجتماعية ، والمقصود بالمنافع الحدية الاجتماعية هنا هو مقدار الكسب الذى يعــود على افراد المجتمع ككل من خلال النشاط العام (الحكومى) ، كما أن المقصود بالتكلفة الاجتماعية الحدية هنــا هو مقدار ما ضحى به من انتــاج القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط .

وهكذا نرى أن هذا المبــدأ ينطوى على توافر شرطين : الشرط الاول هو ضرورة تســاوى المنــافع الحدية الاجتماعية فى مختلف مجالات الانفاق العام بمعنى أن تستمر الدولة فى الانفــاق فى المجالات المختلفة حتى تســاوى المنافع الحدية فيما بينها ، أو بعبــارة أخرى حتى لا يترتب على نقل وحــدة نقــدية من مجال الى آخــر اى زيادة فى النفع العام . اما الشرط الثــانى فهو أنه من الضرورى أن يحقق كل انفــاق منفعة تساوى على الاقل مقــدار ما ضحى به من انتاح القطاع الخاص من جراء قيام الدولة بالنشاط .

وقد تعرض هذا المبــدأ كذلك لكثير من الانتقادات لعل اهمها صعوبة قياس المنافع الحــدية الاجتماعية بطريقة دقيقة ، ولاسيما بالنسبة للخدمات غير القــابلة للتجــزئة . وهناك نقــد آخــر يوجه لهذا المبــــدأ وهـــو استناده الى أساس اقتصادى بحت حيث أنه يسقط كثيرا من العوامل التى تؤثر على مستوى الرفاهة فى المجتمع كالآثار التى تولدها النفقات الاجتماعية والسياسية والعسكرية .

ونحن نعتقد أن الحجم الامثل للنفقات العــــامة هو ذلك الحجم الذى يسمح بتحقيق أكبر قدر من الرفاهية لاكبر عدد من المواطنــين[1] . وذلك فى حدود أقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة .

---

(1) Thé greatest welfare of the greatest number.

والواقع أن تحقيق هذا الهدف يتوقف على ثلاثة عناصر هى : زيادة الدخل القومى ، طريقة توزيع الدخل القومى على أفراد المجتمع ، الموارد العادية للدولة .

فبالنسبة للعنصرين الاولين ، يلاحظ أن درجة الرفاهية فى أى مجتمع تزداد كلما ارتفع متوسط دخل الفرد الحقيقى ، وكلما قلت درجة التفاوت فى توزيع الدخل القومى بين أفراد المجتمع .

أما بالنسبة للعنصر الثانى ، فانه يقتضى أن يكون حجم النفقات العامة فى حدود اقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العامة للدولة ، وصولا الى الحجم الامثل للنفقات العامة . ويرجع ذلك الى أن زيادة النفقات العامة عن الموارد العادية تضطر الدولة الى الالتجاء الى القروض الداخلية والخارجية . والواقع أن الاعتماد على الاقتراض الداخلى والخارجى لمدة طويلة ودون ضوابط واضحة يؤدى الى ظهور التضخم بالداخل وزيادة عبء الديون الخارجية (الاقساط والفوائد) ومشكلة مواجهة هذه الاعباء فى المستقبل (١) .

ثانيا : اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التى يتقرر اقامتها :

تنقسم النفقات العامة — كما سبق أن رأينا(٢) — الى نفقات جارية ونفقات رأسمالية (استثمارية) . وتتمثل النفقات الرأسمالية فى المرافق

---

(١) ليس معنى ذلك ضرورة تساوى النفقات العامة مع الموارد العادية سنويا وعدم الالتجاء الى الاقتراض الداخلى اطلاقا لانه — كما سنرى ذلك تفصيلا فيما بعد — يمكن الالتجاء الى القروض الداخلية والقروض الخارجية ولكن بشروط معينة وضوابط واضحة .

(٢) راجع الفصل الثانى من هذا الباب عن « تقسيمات النفقات العامة » .

العامة مثل مشروعات المياه والكهرباء والصرف الصحى والنقل والمواصلات ... الخ ، وكذلك المشروعات الانتاجية (القطاع العام) . والواقع أن ترشيد هذه النفقات الرأسمالية يقتضى اعداد دراسات الجدوى للمشروعات التى يتقرر اقامتها . وترجع اهمية دراسة الجدوى الى انها تسمح بالحصول على اكبر استفادة ممكنة من الموارد المتاحة ، وبعبارة اخرى فان اقامة المشروعات الجديدة دون اعداد دراسات الجدوى يؤدى الى ضياع جزء كبير من النفع العام الذى كان من الممكن أن يتحقق للاقتصاد القومى حيث أن الاختيار السىء للمشروعات بكامل طاقتها الانتاجية ، أو انتاج سلع بتكاليف تزيد عن تكاليف استيرادها ، أو اقامة مشروعات تستنزف حصيلة الدولة من العملات الاجنبية ، او تحديد احجام المشروعات تبعد على الحجم الأمثل ... الخ .

و لايتسع المجال هنا لنوضح بالتفصيل كيفية اعداد دراسات الجدوى (١) . وانما نكتفى بالاشارة الى ما يلى :

١ — تتضمن دراسة الجدوى لأى مشروع العناصر التالية : الدراسة التسويقية ، الدراسات الفنية ، الملامح العامة للمشروع ، خطة التمويل المقترحة ، اقتصاديا تشغيل المشروع ، ربحية المشروع ، الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع ، الهيكل التنظيمى والادارى للمشروع ، والآثار المحتملة للمشروع على البيئة واتساقه مع المجتمع .

---

(١) لدراسة هذا الموضوع بشىء من التفصيل ، يمكن الرجوع الى مؤلفنا « التنمية الاقتصادية » ، مكتبة عين شمس ، القاهرة ١٩٨٣/٨٢ .

٢ — بالنسبة للمشروعات التى تقيمها الحكومة المركزية أو وحدات الحكم المحلى أو وحدات القطاع العام ، فان الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع تعتبر اهم عنصر من العناصر التى تتضمنها دراسة الجدوى . ولذلك نورد فيما يلى تفاصيل ما يجب أن تتضمنه دراسة هذا العنصر أثر المشروع على ميزان المدفوعات ، أثر المشروع على الموارد الحكومية ، كفاءة المشروع فى استخدام الموارد المحلية ، متوسط قيمة الربحية الاقتصادية . فرص العمالة التى يخلقها المشروع ، اتساق المشروع مع الخطة القومية للدولة ، الحماية الجمركية التى قد يستحقها المشروع ، أثر المشروع على الادخار القومى وعلى اعادة توزيع الدخل القومى ، الآثار الاجتماعية الاخرى للمشروع .

ثالثا : الترخيص المسبق من السلطة التشريعية :

تقتضى قواعد المالية العامة بأن انفاق أى مبلغ من الاموال العامة أو الارتباط بانفاقه ، يجب أن يكون مسبوقا بترخيص من السلطة التشريعية، ضمانا لتوجيهه بالشكل الذى يضمن تحقيق مصلحة المجموع . ولذلك نجد أن الانفاق من الموازنة العامة للدولة فى الدول ذات النظام البرلمانى يتطلب الترخيص المسبق من السلطة التشريعية .

ويلاحظ أن حق السلطة التشريعية فى الاذن بالضريبة قد نشأ تاريخيا قبل حقها فى الاذن بالنفقة . ولكن تبين أن الضرائب انما يتم فرضها لتمويل النفقات العامة ، كما أن المحافظة على الاموال العامة لا تقتضى فقط موافقة السلطة التشريعية على فرض الضرائب ، وانما تقتضى كذلك

الترخيص المسبق من السلطة التشريعية قبل انفـــاق اى مبلغ من الاموال العامة أو الارتباط بانفاقه .

وفى بداية تطبيق مبدأ الترخيص المسبق من السلطة التشريعية لانفـــاق الاموال العامة ، كان هذا الترخيص يتعلق بمجموع النفقات العامة للدولة . وقد تطور هذا الترخيص فيما بعد حيث أصبح من حق بل من واجب السلطة التشريعية اعتماد النفقات العـــامة للدولة بالتفصيل اى بابا بابا وصـــلا وفصلا (١) .

ولا شك أن اشتراط الترخيص المسبق من السلطة التشريعية قبـــل الانفـــاق من الاموال العـــامة أو الارتباط بالانفـــاق ، يســـاعد على ترشيد النفقات العامة لان أعضاء السلطة التشريعية عند مناقشتهم لمشروع الموازنة العامة للدولة سوف يطالبون الحـــكومة بالغـــاء أى اعتمادات للنفقـــات لا تكون ذات نفع عام ، أو استبدال نفقـــة بأخـــرى تكون أكثر اهميـــة للمجتمع ... الخ .

رابعـــا : تجنب الاسراف والتبـــذير :

يمكن القول أن هناك اسراف وتبذير فى النفقات العامة للدولة اذا كانت هناك بعض وجوه للانفاق لا يعادل نفعها المبلغ المنصرف عليهـــا . ويؤدى الاسراف والتبذير فى النفقات العامةالى العـــديد من الآثار السيئة لعل أهمها تبديد جانب من داخل الافراد حصلت عليه الدولة بواسطة الضرائب وكان

---

(١) سنعود الى الموضوع بالتفصيل عند الكلام عن اعتمـــاد الموازنة العامة للدولة . راجع الفصل الرابع من الباب الثالث .

من الممكن توجيهه بمعرفتهم إلى ما يعود بالنفع على الاقتصاد القـــومى . هذا علاوة على ما يؤدى اليه الاسراف والتبــذير فى النفقات العـــامة من انتشار ظـــاهرة التهـرب الضريبى حيث لا يشــعر الممولون بجدوى دفع الضرائب . وبالاضافة الى ذلك فان الاسراف والتبـــذير فى النفقات العامة له أثره السىء من الناحية النفسية حيث يؤدى الى اضعاف الثقة فى ماليــة الدولة .

وهناك صور عديدة للاسراف والتبذير فى النفقــات العامة فى كثير من الدخول وبصفة خاصة الدول النامية ، نحاول ان نوجزها فيما يلى :

١ ــ ارتفاع تكاليف تأدية الخدمات العامة مثل الخدمات التعليميــة والخدمات الصحية عن الحد الادنى المقرر لها . وهذا الاخير يمكن تحــديده عن طريق المقارنة التى تجرى بين الخدمات التى تؤديها الحكومة فى الدولة والخدمات المماثلة التى تؤديها المنشآت الخاصة اما داخل الدولة او خارجها وتلك التى تؤديها الحكومات فى الدول الاخـــرى ، مع ملاحظة الفـــروق فى مستويات الاداء ومستويات مرتبات العاملين .

٢ ــ سوء تنظيم الجهـــاز الحكومى ، ومن اهم مظاهره تداخـــل اختصاصات الوحدات الادارية ، واضطلاع اكثر من وجهة واحــدة بتــأدية نفس الخدمات أو خدمات متقــاربة أو متكاملة ، الامر الذى يترتب عليـــه ارتفاع تكاليف تأدية هذه الخدما بدون داع أو مبرر . وقد دلت التجـــربة على أن هذه الظاهرة تنشــأ عادة نتيجة لعدم تحديد اختصاصات الوحدات الادارية تحــديدا دقيقا أو انشاء وحدات ادارية جديدة لا لشىء سوى فتح مجالات الترقى أمام كبار العاملين .

٣ — تحقيق مآرب خاصة لبعض ذوى السلطة والنفوذ ، وهناك أمثلة عديدة لهذا الوجه من أوجه الاسراف والتبذير منها سعى بعض هؤلاء الى الاستفادة من مراكزهم الوظيفية فى تمهيد الطرق التى تيسر حركتهم من والى ضياعهم ، أو اقامة مساكن اوستراحات لهم ، أو توفير خدمات الرى والصرف لمزارعهم ... الخ .

٤ — عدم وجود تنسيق فى العمل بين الاجهزة الحكومية المختلفة كما هو الحال مثلا بالنسبة للأجهزة المسئولة عن المياه والكهرباء والتليفونات والصرف الصحى وتعبيد الطرق ... فكثيرا ما يحدث بعد الانتهاء من تعبيد طريق ما أن يأتى الجهاز المسئول عن المياه ليقوم بالحفر فى نفس الطريق لتجديد بعض المواسير ، ثم يتم تعبيد الطريق مرة أخرى ليأتى الجهاز المسئول عن الكهرباء ليبدأ عمليات الحفر ، وهكذا .

٥ — زيادة عدد العاملين فى الجهاز الحكومى عن القدر اللازم لأداء الاعمال Overstafing . ويلاحظ أن الاثر الضار لهذه العمالة الزائدة لا يقتصر على زيادة حجم النفقات العامة دون أن يجنى الاقتصاد القومى أى نفع من ورائها ، بل تعتبر فى الوقت ذاته عائقا من معوقات انجاز العمل ومدعاة لضياع الوقت وضياع الشعور سالمسئولية وتفشى روح التكاسل بين العاملين . كما يلاحظ أن الاسراف والتبذير فى هذه الحالة لا يقتصر على أجور العمالة الزائدة ، انما يمتد ليشمل ما يلزم لشراء مستلزمات تشغيلهم من ايجاد الاماكن وتكاليف تأثيث المكاتب وغيرها من المصروفات العامة الجارية .

٦ ـ المبالغة فى نفقات سفر الوفود للخارج ، حيث أن كثيرا ما يتقرر سفر وفود للخارج لمهام يمكن لممثلى الدولة بالخارج القيام بها ، وكذلك سفر الوفود السياسية التى لا يقتضى الامر سفرها ، أو اصطحاب اعداد كبيرة فى كل وفد وعدد ضخم من ممثلى الاعلام دون ما حاجة حقيقة اليهم .

٧ ـ المبالغة فى نفقاتالتمثيل الخارجى حيث يتم انشاء العديد من السفارات والقنصليات والمكاتب الثقافية والعسكرية والتجارية والعمالية والسياحية ، وما يستتبع ذلك من ايجارات الاماكن المتعددة التى تستخدمها ، ومرتبات العاملين فيها ، وما ينفق عليهم من مصروفات جديدة .

٨ ـ بالاضافة الى كل ما سبق فهناك العديد ايضا من أوجه الاسراف والتبذير التى نكتفى بذكر عناوينها فقط وأهمها : السيارات الحكومية الفاخرة وما تستدعيه من نفقات باهظة للتشغيل والصيانة علاوة على سوء استخدامها ، المبالغ الطائلة التى تنفق على مظاهر الحكم والاحتفالات العامة ، تراكم المخزون الحكومى ، الغرامات التى تدفعها الدولة نتيجة تأخير تفريغ البواخر بالموانى ، المهرجانات والاستعراضات وحفلات الاستقبال ، نفقات الاعلانات والعلاقات العامة ، البدء فى تنفيذ بعض المشروعات وعدم استكمالها لفترة طويلة ، الاسراف فى استخدام الادوات المكتبية ... الخ .

ولا شك ان ترشيد النفقات العامة يتطلب القضاء على جميع أوجه الاسراف والتبذير ، ويمكن أن يتحقق ذلك باتباع ما يلى :

١ ـ تخفيض تكاليف تأدية الخدمات العامة بحيث لا تتجاوز الحد الادنى

المقرر لها وذلك بالبحث عن أسباب ارتفاع تكاليف تأدية هـذه الخدمات ، واتخاذ الاجراءات اللازمة للقضاء عليها ورفع كفاءة الافراد فى الادارة الحكومية . ويعتبر أسلوب موازنة الاداء(١) Performance Budget من أفضل الاساليب التى تسمح بتحقيق هذا الهدف .

٢ — اعادة تنظيم الجهاز الحكومى طبقا للأساليب الحديثة ، وتحديد اختصاصات الوحدات الادارية بدقة منعا للازدواج والتكرار وعدم انشاء وحدات ادارية جديدة ، الا اذا كانت هناك حاجة حقيقية لذلك .

٣ — عدم تضمن اعتمادات النفقات العامة ايةم بالغ تعود بالنفع على فرد بالذات أوطائفة معينة مهما كان نفوذ هذا الفرد أو تلك الطائفة ، وعدم الخضوع لمطالب مجموعات الضغط Presure Groups التى تهدف الى تحقيق مصالحها الخاصة دون النظر الى المصلحة العامة .

٤ — ايجاد تنسيق بين الاجهزة الحكومية المختلفة لتجنب الاسراف والتبذير المترتب على غياب هذا التنسيق .

٥ — تجنب العمالة الزائدة فى الجهاز الحكومى وذلك باعداد خطة للتعليم وخطة للقوى العاملة والربط بين الخطتين وبحيث تكون متطلبات التنمية

---

(١) سنقوم بتوضيح موازنة الاداء بشىء من التفصيل فيما بعد . راجع الفصل السادس من الباب الثالث .

من القوة البشرية هى الموجهة لسياسة التعليم والتدريب وليس العكس .

٦ — وضع الضوابط لسفر الوفود الرسمية للخارج بما يضمن ترشيد الانفاق فى هذا المجال .

٧ — خفض نفقات التمثيل الخارجى بشكل لا يؤدى الى حدوث أى آثار ضارة . وفى هذا الصدد يمكن الاخذ بنظام السفارات غير المقيمة بالنسبة للدول التى لا توجد من الصلات والروابط ما يقتضى وجود سفارات مقيمة قائمة بذاتها فيها بحيث يمكن ان يعهد الى السفارات الموجودة فى أقرب الدول بتمثيل الدولة المعنية لديها ، وهذا النظام تأخذ به كثير من الدول .

٨ — اتباع السياسات واتخاذ الاجراءات ووضع الضوابط التى تسمح بالقضاء على أوجه الاسراف والتبذير الاخرى .

خامسا : فرض رقابة على النفقات العامة :

ومن المعروف أن النفقات العامة تنطوى على تصرف فى مال يخرج عن الخزانة العامة ، وتكون سلطة التصرف فى هذا المال لافراد لا يملكونه ، ومن ثم لا يكونون حريصين عليه قدر حرصهم على أموالهم الخاصة . ومن هنا تنشأ ضرورة فرض رقابة حازمة ودقيقة على الانفاق العام لمراعاة الاقتصاد فى تصرفه وحسن استغلاله فى احدى وجوه الاستغلال .

وهناك أنواع عديدة للرقابة على الانفاق العام : رقابة شكلية ورقابة موضوعية ، رقابة سابقة ورقابة لاحقة على الصرف ، رقابة داخلية

ورقابة خارجية (١) .

ولا شك أن اخضاع الانفاق العام لهذه الانواع العديدة من الرقابة ، يساعد على ترشيد النفقات العامة وذلك عن طريق الحد من الاختلاسات ، واكتشاف ما يقع منها ، والتأكد من أن الانفاق يتم طبقا للقوانين واللوائح والقواعد والتعليمات المالية ، وقياس المنفعة من الانفاق العام ... الخ .

---

(١) سنعود الى دراسة انواع مراقبة تنفيذ الموازنة بشيء من التفصيل فيما بعد ، راجع الفصل السادس من الباب الثالث .

الباب الثانى

الايرادات العـــــــامة

رأينا فى الباب السابق أن الحكومة فى العصر الحديث لا تكتفى بالقيـام بالخدمات الاساسية كالدفاع والامن والقضاء ، وانما تتـولى ــ الى جانب ذلك ــ القيام بخدمات اقتصادية واجتماعية عديدة . وتهدف الحـكومة من ذلك الى اشـباع الحاجات العامة ــ سواء كانت قابلة للتجـزئة أو غير قابلة للتجزئة ــ الى جانب تهيئـة الظروف الملائمة لتحقيق التقـدم وزيادة الرفاهية لافراد المجتمع .

ولقيام الحكومة بهذه المهـام ، عليها أن تدبر الاموال الكافيـة لتغطية نفقاتها العامة ، ومن هنا فان الامر يستدعى تحديدها لمصادر التمويل .

ونود أن نلفت النظر هنا الى أن الحكومة فى تحديدها لمصادر التمويل ، لا يكون هدفهـا الوحيد مجرد تدبير الاموال اللازمة لتغطية نفقاتها العامة ، وانما ترمى ايضـا الى تحقيق أهداف اقتصـادية واجتماعية على جانب كبير من الاهمية .

وهكذا نرى أن الايرادات العامة ليست مجرد وسيلة لتدبير الاموال ، ولكنها أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية والمالية .

وتتضمن دراستنا للايرادات العامة ثلاثة فصول :

الفصل الاول : نبذة عن الايرادات العامة .

الفصل الثانى : الضرائب .

الفصل الثالث : القروض العامة .

الفصل الاول

نبـذة عن الايرادات العـــــامة

أولا : الضرائب :

تعتبر الضرائب فى العصر الحديث أهم مصادر الايرادات العامة حيث تعتمد عليها الحكومة بصفة أساسية لمواجهة نفقاتها العامة(١) .

واذا رجعنا الى الناحية التاريخية ، فاننا نلاحظ أن الضريبة نشـــأت فى بداية الامر لتمـــويل خزانة الحكومة بالاموال اللازمة لمواجهة نفقات الدفاع والمحافظة على الامن . ولذلك فان الضرائب لم تكن تحصل بصـــفة دورية ، وانما كان يتم تحصيلها كلما تعرض المجتمع لخطر الغزو .

واذا كانت خدمات الدفاع والمحافظة على الامن خـــدمات غير قابلة للتجزئة ، فان وظيفة الضرائب فى المجتمعـــات الحديثة قد تطورت واصبحت كذلك لتمـــويل بعض الخدمات العامة القـــابلة للتجزئة . فاذا كانت الحكومة ترغب فى تشجيع الطلب على خدمات معينة ، فانها لا تحمل المنتفعين بهـــا عبء تكاليفهـــا . ومن أمثلة هذه الخدمات تحصـــين المواطنين ضـــد بعض الامراض دون أجر ، وانشـــاء المكتبات العامة دون مطالبة القـــراء بأجـــر مقابل الاطلاع أو استعارة الكتب ... الخ .

---

(1) Leuis Trotabas, Finances Publiques, Dalloz, Paris, P. 197.

وهنـــاك خدمات عامة قابلة للتجزئة ، قد ترى الحكومة بدافع المصلحة العامة مطالبة المنتفعين بها بثمن يقل عن تكاليف تأديتها . ومن الطبيعى أن تلجـــأ الحكومة فى هذه الحـــالة أيضـــا الى الضرائب لســـد الفرق بين الثمن والتكاليف .

ونظـــرا لان الضرائب هى — كما ســـبق أن ذكرنا — أهم مصـــــادر الايرادات العـــامة — فسنقوم بدراستها تفصيلية فى الفصـــــل الثـــــانى من هذا الباب .

ثانيـــا : القـــروض الـعامة :

اذا كان تمويل النفقات الجارية يتم عن طريق حصيلة الضرائب وغيرها من صـــور الايرادات العامة ، فقد تلجـــأ الحكومة الى القروض العـــامة لتمـــويل بعض نفقاتها وبصفة خاصـــــة فى حالات تمـــويل عمليات تكوين راس المـــال (الاستثمار) أو مواجهـــــة نفقـــات الحـــروب وتعـــــويض الخســـائر الناتجـــة عنها ، أو مواجهـــة عجــــز مؤقت فى الايرادات العامة للدولة .

ونظرا لان القروض العامة يعتبر من أهم مصادر الايرادات العـــامة ، ولاسيما فى الدول النامية ، فسوف نقـــوم بدراستها تفصيلية فى الفصـــــل الثالث من هذا الباب .

ثالثـــا : الثمن العـــام :

يعتبر الثمن العام مصدر هام من مصادر ايرادات الدولة . ويمكن تعريف الثمن العام : بأنه مبلغ يدفعه بعض الافراد مقابل انتفاعهم ببعض الخدمات العـــامة التى تقـــدمها الحكومة . ومن أمثلة هذه الخـــدمات : مرافق السكك الحديدية . والكهرباء . والمياه . والبريد . والتلغراف والتليفون .

وفيما يلى بعض الملاحظات عن الثمن العام :

١ — ان الثمن العام يدفع اختياريا (حيث لا يدفعه لا من ينتفع بالخدمة العامة) أما الضرائب فتدفع اجبارا .

٢ — هناك تشابه كبير بين الخدمات العامة التى تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام ، وبين الخدمات المماثلة التى يؤديها القطاع الخاص . ففى الحالتين . لا تؤدى الخدمات لجميع الافراد بل يقتصر على من يرغب فيها ويستطيع دفع ثمنها ، وهذا يعنى تشابه طرق التمويل فى الحالتين ، وكذلك ففى الحالتين نجد أن جهاز السوق يكون هو الاساس الذى يقوم عليه اختيار المنتفعين بهذه الخدمات .

أما الاختلاف الاساسى بين الخدمات العامة التى تؤديها الحكومة مقابل ثمن عام ، وبين الخدمات المماثلة التى يؤديها القطاع الخاص ، فانه ينحصر فى أن الحكومة لا تهدف — فى أغلب الاحيان — الى تحقيق الربح بعكس الحال بالنسبة للقطاع الخاص .

رابعا : الرسوم :

يمكن تعريف الرسوم بأنها مبالغ تحصلها الحكومة من بعض الافراد مقابل خدمات نوعية من نوع خاص تؤديها لهم أو مزايا تمنحها لهم .

وفيما يلى بعض الامثلة :

الرسوم القضائية ، الرسوم الجامعية ، رسم تسجيل الملكية العقارية ، رسوم استخراج شهادات الميلاد ، رسوم الصيد المفروضة على الصيادين ... الخ .

وفيما يلى بعض الملاحظات على الرسوم :

١ — ان رسوم الانتاج التى تفرض على بعض السلع المنتجة محليا ،

ورسوم الاستيراد التى تفرض على بعض السلع المستوردة ، لا تعتبر رسوما بمعنى الكلمــة وانما هى ضرائب لان المنتجين والمستوردين يدفعونها دون الحصول على خدمات من الحكومة .

٢ ــ المبالغ التى تحصلها الحكومة من الافراد مقــابل منحهم رخص السـيارات او رخص اجهزة التليفــزيون لا تعتبر رســوما لان الحكومة تشـــترط الحصول على هذه التراخيص لامكان تحصيل ضرائب من الافراد وليس لاســـباب تتصــل بالمصلحة العامة ، ونحن نفضل اعتبـــار هذه المبالغ اثمانا عامة لان من يدفعونها ينتفعون بخدمات تؤديها لهم الحكومة .

٣ ــ يختلف الرسم عن الضريبة من حيث أن الضريبـــة تدفع دون مقابل مباشر ، على حين ان الرسم يقابله خدمة معينة تؤديها الحكومة .

٤ــ يختلف الرسم عن الثمن العــام من حيث أن طبيعة الخـــدمات التى تؤديها الحكومة مقابل كل منهمــا تختلف تمام الاختلاف . فبالنســـبة للثمن العام ، تؤدى الخدمات دون أى قيود لجميع الافراد الذين يكونون على استعداد لدفع ثمنها . أما الرسم فهو مقابل خدمات من نوع خاص كما يتضح من الامثلة التالية :

(أ) خدمات تستوجب أن تعززها سلطة الحكومة كالأحكام القضائية .

(ب) خدمات تستوجب توافر شروط معينة كالتعليم .

(جـ) خدمات تستوجب تقييــد حرية الافراد فى مزاولة بعض الانشطة كالاتجار فى الخمور .

خامسا : أموال الدمين :

يقصد بأموال الدومين الاموال العقـارية والمنقـولة التى تملكها الدولة سواء ملكية عامة أو ملكية خاصة والمقصود بالدومين العام : هو الاموال التى تملكها الدولة ، والتى تخضع لأحكام القانون العام ، وتخصص النفع العام ، ومن أمثلة ذلك الموانى والكبـارى والانهـار والترع والطـرق والشوارع والحدائق العامة . والقاعدة العامة بالنسبة للدومين العام هى مجانيـة الانتفـاع به . وعلى الرغم من ذلك ، ففى جميع الحالات قد تفرض رسوم رمزية على الانتفاع بهذه الاموال مثل رسوم زيارة الحدائق العامة ، او رسوم اجتياز بعض الكبارى ، وفى هذه الحـالات يكون الهـدف من هذه الرسوم هو تنظيم استعمال الافراد لهذه الاموال وليس بغرض الحصول على ايراد . وقد يحدث فى حالات قليلة ان يتضمن الرسـوم المفروض المقابل لاسـترداد المصروفات الرأسمالية التى أنفقت على الاصل أو مواجهة مصروفات ادارته وصيانته . وهكذا يمكن القـول بصفة عامة أن الدومين ليس مصـدرا من مصادر ايرادات الدولة . أما الدومين الخاص . فيقصد به الاموال التى تملكها الدولة ملكية خاصة وتخضعها لاحكام القانون الخاص . وعلى عكس الدومين العام ، فان الدومين الخاص يعتبر مصدرا من مصادر الايرادات .

وينقسم الدومين الخاص الى ثلاثةاقسام :

١ — **الدومين العقارى :** وهـو يتضمن ما تمتلكه الدولة من الاراضى الزراعية واراضى البناء والعقارات المبنية والجزر وطرح الانهار والصحارى والمناجم والمحاجر والاراضى البور والبرك والمستنقعات والغابات والايرادات التى تحصل عليها الدولة من الدومين العقارى تكون نتيجـة للاسـتغلال

او الايجار أو البيع (١) .

٢ — **الدومين المالى :** وهو يتمثل فيما تملكه الدولة من اسهم وسندات الشركات . ويتكون الايراد هنا فيما تدره الاسهم من أرباح ، وفيما تدره السندات من فوائد . وقد ازدادت اهمية الدومين فى العصر الحديث حيث تستطيع الدولة عن طريق السيطرة على بعض هذه المشروعات ذات النفع العام (٢) .

٣ — **الدومين الصناعى والتجارى :** وهو يتمثل فيما تملكه الدولة من منشآت صناعية وتجارية . ويتكون الايراد هنا فيما تحققه هذه المشروعات من فائض ،و تجدر الاشارة هنا الى الملاحظات التالية :

(أ) لم يظهر الدومين الصناعى والتجارى الا فى أواخر القرن التاسع عشر حيث ظهرت بوضوح مساوىء وعيوب المذهب الحر . وقد زادت اهمية الدومين الصناعى والتجارى خلال القرن العشرين ولاسيما فى أعقاب الحرب العالمية الثانية وذلك على أثر الاخذ بسياسة التأميم .

(ب) بعض مشروعات الدومين الصناعى والتجارى لا تحقق أى فائض بل أن بعضها قد يحقق خسائر ، وعلى الرغم من ذلك فانها تعتبر مشروعات ناجحة لانها قدتنتج سلعا ضرورية تعمد الدولة الى بيعها بثمن تكلفتها أو اقل من ذلك . ففى هذه الحالة تعتبر الخسارة دعما غير مباشر من جانب الدولة .

---

(١) يرى بعض الاقتصاديين ان الايرادات الناتجة عن بيع الدومين العقارى لا تعتبر ايرادات عادية لانها تؤدى الى نقص راس المال القومى كما أنها لا تتصف بالدورية . ولذلك فمن الافضل استخدامها فى أعمال انشائية أو استهلاك الدين العام .

(٢) دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثانى « الايرادات العامة » ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٨ ، ص ٢٤ .

(جـ) قد تكون بعض مشروعات الدومين الصناعى والتجارى فى حالة احتكار ، ويحدث ذلك اذا منعت الدولة القطاع الخاص من مزاولة انشطة معينة .

سادسا : مصادر اخرى للايرادات العامة :

هناك مصادر اخرى للايرادات العامة نرى أن المجال لا يتسع هنا لدراستها بالتفصيل الملائم ، ولذلك نكتفى بمجرد ذكرها وهى : الاصدار النقدى (التضخم) الاعانات الاجنبية ، والاتاوات .

الفصل الثانى

الضـــــــــرائب

تعتبر الضرائب المصدر الاساسى للايرادات العـــامة للدولة . ولذلك فسوف نقوم بدراستها بشىء من التفصيل فى المباحث التاليـــة :

المبحث الاول : تطور تعريف وطبيعة الضريبة .

المبحث الثانى : اسس النظـــام الضريبى الحديث .

المبحث الثالث : توزيع الاعبـــاء الضريبية .

المبحث الرابع : مصادر الضريبة .

المبحث الخامس : تقسيمات الضرائب .

المبحث الساس : نقل الضريبة واستقرارها .

المبحث السابع : الآثار الاقتصادية للضرائب .

المبحث الثامن : الضغط الضريبى والطـاقة الضريبية .

المبحث التاسع : الضريبة السلبية .

المبحث الاول

تطور تعــريف وطبيعــة الضريبة

ان المتتبع لتاريخ الضرائب يلحظ التطورات العــديدة التى مرت بهــا والتعــديلات المختلفة التى أدخلت عليها نتيجة لاختلاف فكرتها ومبرراتها .

ففى بداية الامر عندما نشأت الضرائب كانت تعتبر منحــة أو مساعدة يقــــدمها افراد المجتمع للملك أو الحــاكم حتى يستطيع أن يقــوم ببعض المشروعات ذات المنفعة العــامة او يواجه خطر حرب تتعرض لها البلاد . وأهم الصفات التى كانت تتسم بها الضرائب خلال تلك الفترة هى عــــدم الدوام وعدم الالزام أى أن الافراد كانوا يقدمونها بمحض ارادتهم .

تطورت بعد ذلك فكرة الضريبة وأصبحت تعتبر نوعا من المشــــاركة فى النفقات العامة ، فطالما أن كل فرد فى المجتمع يتمتع بكثير من الحقوق ، يجب عليه اذن أن يســـهم فى النفقات العامة لهذا المجتمع . ولكن على الرغم من هذا التطور فى فكرة الضريبة الا أنها ظلت تتسم بعــــدم الالزام ، فهى لا تعـــدو أن تكون موردا من الموارد الاستثنائية لا يلجـــأ اليها الحكام الا فى حالات خاصــــة ، أما فى الظروف العادية فيعتمدون على الغــلة التى يدرها عليهم الدومين .

وفى منتصف القرن السابع عشر حيث تكون عدد كبير من الدول الاوربية، شــهدت فكرة الضريبة تطـــورا هاما حيث أصبحت تتسم بصفة الالزام . ففى خلال القرن الثامن عشر أصبحت الضريبة موردا عاديا تحصــل منــه

الدولة على ما تحتاج اليـــه من ايرادات للقيام بوظائفهـــا الاســـاسية وهى الدفاع ضـــد الاعتداء الخارجى والمحـــافظة على الامن فى الداخـــل والقضــــاء عليه . واصبح الافراد ملزمين بحكم القـــانون بدفع الضريبـــة كما تحدد السلطات العامة .

واخذت اهمية الضرائب تزداد على مر السنين الى ان اصبحت المورد الرئيسى الذى تعتمـــد عليه الدولة فى الحصـــول على ما يلزمها من ايرادات لتغطية نفقاتها المتزايدة ، ثم اصبحت الضرائب بعد ذلك وسيلة فعالة فى يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصادية .

وقد اختلف الاقتصاديون على مر التاريخ فى تعريف الضريبة تبعـــا لنظـــرة كل منهم اليها . فبينما ينظـــر اليهـــا البعض من حيث طبيعتهـــا الاقتصادية أو القانونية ، يحاول البعض الآخر تعريفها عن طريق الاهـــداف التى يمكن أن تحققها .

وفيما يلى نستعرض باختصار أهم الاتجاهات فى تعـــريف وطبيعـــة الضريبة :

اولا : نظـــرية المنفعة Utility

يرى انصـــار هذه النظرية وعلى رأســـهم برودون(١) Proudhon ان الضريبة مبلغ من المـــال يدفعها الفرد مقابل منفعة يحصل عليهـــا من الدولة ، ويقـــول لوروا بوليـــو(٢) Leroy Besulieu وهو من انصار هذه النظرية أن « الضريبة هى ثمن الخدمات التى تؤديها الدولة » .

---

(1) Production : Théosis de L'im poit :

(2) Loroy — Beanltes : Traité de Science des Finances.

والواقع أن هذه النظرية لا تتفق وطبيعة الضريبة للأسباب الآتيـــة :

١ ــ أن الاخذ بهذه النظرية يؤدى الى تحميل الفقراء بعبء ضريبى أثقل من العبء الذى يتحمله الاغنياء لان الفقـــراء يستفيدون من معظم الخدمات العامة أكثر مما يستفيد الاغنياء .

٢ ــ أن الاخذ بهذه النظرية يؤدى الى عدم التفـــــرقة بين الضريبة والرســـوم ، فمن المتفق عليه أن الرسوم تؤدى مقابل منفعة معينة .

٣ ــ أن تطبيق هذه النظرية يقتضى تحـــديد المنفعـــة التى تعـــود على كل فرد من الخدمات العامة تحديدا دقيقا ، وهذا غير ممكن عمليا .

٤ ــ قد يدفع الافراد الضرائب فى وقت لا يحصلون فيه على أى مقابل فى صورة خدمات عامة ، كما أن السلطات العامة تحصـــل الضرائب بصرف النظر عن المنفعة التى تعود على كل فرد على حدة .

وهكذا نرى أن نظرية المنفعـــة قد فشلت فى تبرير الضريبة وتحـــديد طبيعتها .

ثانيــا : نظـــرية التـــامين Insurance

يرى أنصار هذه النظرية أمثال منتســكيو Montesquien ومـــيرابو Mirabean وهــــوبز Hobbes ولوك locke أن الضريبة تشـــبه قســـط التأمين الذى يدفع الممول سنويا ليؤمن حيـــاته وأمواله ضـــد الاخطـــار . وبعبارة أخرى يدفع الافراد الضرائب لضمان سلامة رأسمالهم وحمايتهم من الاضرار والعدوان .

والواقع أن هذه النظرية لا تخلو من النقد :

١ — أن القول بأن الضريبة تشبه قسط التأمين لا يتفق مع الواقع لان مهام الدولة لا تقتصر على حفظ الامن ودرء الاعتداء الخارجي فحسب ، وانما تقوم الدولة كذلك بتأدية خدمات أخرى كالتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية . وفى العصر الحديث تقوم الدولة بانشاء كثير من المشروعات الاقتصادية ، وكل هذه النفقات تغطيها الدولة من حصيلة الضرائب .

٢ — ان فكرة التأمين ترتكز على تعويض المؤمن عن الضرر الذى تحيق به ، ومن المعروف أن الدولة تعاقب القاتل أو السارق ولكنها لا تدفع تعويضا للضحايا أو أسرهم عما يحيق بهم من أضرار .

لهذا يمكن القول ان نظرية التأمين قد فشلت هى الاخرى فى تحديد طبيعة الضريبة .

ثالثا : نظرية تغطية النفقات العامة :

يرى انصار هذه النظرية وعلى رأسهم أنطونيو دى ڤيتى دى ماركو(١). Antonio De Maroc ، وستورم(٢) Stourm أن الضريبة تمثل جزءا من دخل الافراد تحصل عليه الدولة حتى يمكنها توفير الموارد اللازمة لتغطية النفقات العامة . فكما أن كل فرد يتحمل الاعباء المالية فى سبيل الحصول على دخله ، يجب عليه — بوصفه منتجا من منتجى الاقتصاد القومى — أن يتحمل نصيبا من النفقات العامة .

---

(1) Antenio de Viti de Marco : First Principles of Public Finance.

(2) Stourm : Systémes Généraux d'impots.

ويؤخذ على هذه النظرية انها تشبه الوطن بمصنع لانتاج السلع ، وهذا لا يتفق والواقع لان الدولة تنفق جزءا من حصيلة ايرادات الضرائب لاداء بعض الخدمات العامة التى لا تمت للانتاج بصلة كالخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية .

رابعا : نظرية المقدرة على الدفع Capicity to Pay

يرى انصار هذه النظرية وعلى راسهم كويز Cauwes (١) انه لا يجب ان ينظر الى الضرائب من حيث المنفعة التى تعود على الافراد . ففى رأيهم ان الضريبة فريضة يجب ان يؤديها كل فرد باعتباره عضوا فى المجتمع دون النظر الى المنفعة التى تعود اليه من الخدمات العامة التى تؤديها الدولة ، وبعبارة اخرى يرى انصار هذه النظرية ان الضريبة ترتكز على فكرة التضامن الاجتماعى Solidarité Nationale ويجب على كل فرد تاديتها تبعا لمقدرته على الدفع اى مقدرته على الاسهام فى النفقات العامة للمجتمع .

ولا شك ان هذه النظرية اقرب الى الواقع من غيرها من النظريات . ولكنها على الرغم من ذلك لم تسلم من النقد ، فمن جهة نجد ان الدول لم تأخذ دائما بهذا المبدأ ، ومن جهة اخرى تدل التجربة على انه يصعب عمليا معرفة المقدرة الحقيقية لكل ممول على الدفع .

وقبل ان ننتهى الى وضع تعريف دقيق وكامل للضريبة ، ينبغى علينا ان نبحث اهداف الضريبة .

---

(1) Canwas : Trsité d'economie Politique, P. 267,

كان الهدف الوحيد للضريبة منذ نشأتها وخلال فترة طويلة من الزمن هو الحصول على الاموال اللازمة لتمويل الخدمات العامة التى تؤديهـــا الدولة. ولذلك عرفت الضريبة بأنها محـــايدة Neutral وعرف هذا المذهب باســـم مذهب الحياد الضريبى Fiscal Neutralitiy ويرى أنصـــار هـــذا المذهب أن جهاز الثمن كفيـــل بالوصـــول بالانتـــاج والتوزيع الى الحـــد الامثل أما الضريبة فلا يجب أن تكون عاملا معرقلا لهذا النظام الطبيعى .

والواقع أن مذهب الحياد الضريبى لم يتغير الا عندما بدأ يسود العالم مذهب التوجيه الاقتصادى على أثر الازمة الاقتصادية الكبرى خـــلال فترة الثلاثينات ، وبخاصة بعد أن نشر كينز Keynes « النظرية العامة للتوظف والفائدة والنقود » . لقد أدى ذلك الى ظهـــور مذهب التدخـــل الضريبى Fiscal Intervontionism ، الذى يرى أن الضريبـــة لا يجب أن تكون أداة لجمـــع المـــال فحسب ، وانما يمكن ويجب أن تكون كذلك أداة طبيعية فى يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصـــادية واجتماعية مثل تحقيق العدالة فى توزيع الدخل القومى ، الحد من استهلاك السلع الضارة ، تحقيق التوازن بين الانتاج والاستهلاك ، تشجيع اقامة المشروعات فى المناطق النائية والبعيدة ، زيادة الادخار . . . الخ .

ولـــا كانت هذه الاهداف على جانب كبـــير من الاهمية ، فان مذهب الحياد الضريبى الذى ســـاد العالم زمنا طويلا لم يعـــد صالحا ولاسيما بعد ازدياد مهام الدولة وكذلك انتشـــار المبادىء الاشتراكية حيث أصبحت جميع الدول تؤمن وتتبع مذهب الدخل الضريبى .

والآن بعد أن استعرضنا تطور طبيعة الضريبة والاهداف التى يمكن أن تحققها ، نستطيع أن نضع لها التعريف الآتى :

« الضريبة مساهمة نقدية اجبارية من الافراد فى أعباء الخدمات العامة ، تبعا لمقدرتهم على الدفع ، ودون النظر الى المنافع التى تعود عليهم من هذه الخدمات ، وتستخدم حصيلتها فى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وغيرها » .

ونستطيع أن نستخلص من هذا التعريف العناصر الاساسية التى ترتكز عليها الضريبة وهى :

١ — دفع الضريبة نقدا :

تتميز الضريبة فى العصر الحديث أنها تدفع نقدا وليس عينا وذلك فى معظم الدول وفى معظم الاحوال . وتدلنا دراسة تاريخ الضرائب على أنها كانت تدفع فى العهود الماضية فى شكل عينى كتسليم جزء من المحصول الزراعى الى السلطات العامة أو القيام بأعمال السخرة أو غيرها . ويلاحظ أن الضريبة العينية لها مساوىء كثيرة منها أنها غير عادلة ، فاذا كان الممول مثلا ملزما بتسليم جزء من محصوله الزراعى الى السلطات العامة فهذا يعنى أن الضريبة تفرض على الانتاج الاجمالى وليس على الدخل الصافى . ومنها كذلك أنها تحمل خزانة الدولة كثيرا من التكاليف لتخزين المحاصيل فى الشون لحين بيعها وتحصيل أثمانها . لذلك فباستثناء بعض الحالات النادرة وباستثناء بعض الدول المتخلفة ، تستطيع القول بأن الضريبة العينية قد اختفت وأصبحت الضريبة — كقاعدة عامة — تدفع نقدا .

٢ ــ عنصر الالزام :

فقد سبق أن ذكرنا أن الضرائب كانت فى بداية الامر اختيــارية بمعنى أن الممول يدفعها بمحض ارادته . أما فى العصر الحديث فقد أصبحت الضريبة تتميز بمحض الالزام والاجبار أى أنها أصبحت فريضة الزامية Imposition تتكفل السلطات العامة بتحديد أسعارها والعناصر الخاضعة لهـــا دون أن يكون للمول دخل فى ذلك . ويلاحظ أن عنصر الالزام يميز الضرائب عن القروض التى تكون اختيارية .

٣ ــ عمــــومية الضريبة :

ويقصد بذلك أن جميع الافراد ملزمون بدفع الضريبة دون تفاوت أو تمييز بينهم كما كان الحال مثــلا فى عصر الاقطـــاع الذى كان يتميز باعفـــاء الامــراء والنبـــلاء والأشراف ورجال الدين ورجال الكنيســـة من دفع الضريبة .

٤ ــ تغطيــة النفقــات العـــامة :

تقوم الدولة بتحصيل الضرائب لتحصل على الايرادات اللازمة لتغطيـــة نفقاتها العـــامة . ولكن ــ كما سبق أن ذكرنا ــ لم يعد هدف الضريبـــة تغطية النفقات العـــامة فحسب . وانما اصبحت الضرائب كذلك اداة طيعة فى يد الدولة تستخدمها لتحقيق أغراض اقتصادية واجتماعية(١) .

---

(1) L., impet est une Contribution exigée des citoyens en vue de couvrir lés charges des pouvoirs publics et concus dans le cadre d'une politique économique et social déterminé : Baudhuin : Les theories modernes en matiére de Finances publiques, P. 155.

٥ — عدم وجـــود مقـــابل :

وهذا ما يميز الاتجاه الضريبى الحـــديث ، فقد سبق أن راينـــا أن الاقتصاديين ظلوا ردحا طويلا من الزمن يربطون بين فكرة دفع الضريبـــة وفكرة حصول الممول على منفعة شخصية . أما الضريبة فى العصر الحـــديث فهى تقوم على أساس مبدأ سيادة الدولة وحقها فى فرض الضرائب دون النظر الى المنفعة التى تعود عل ىكل فرد على حدة .

المبحث الثـــــانى

اسس النظـــام الضريبى الحـــديث

حاول علماء الاقتصاد منذ زمن بعيـــد وضع شروط معينة يجب توافرها فى النظام الضريبى حتى يكون ملائما للخزانة من جهة ، وللمول من جهة أخرى. ويعتبر آدم سميث AdamSmith . أول من حاول عام ١٧٧٦ وضــــع القـــواعد والمبادىء التى يجب أن يقـــوم عليها النظـــام الضريبى وذلك فى مؤلفــــه المشـــهور « ثروة الامم Wealth of Nations. . ففى رأيه أن النظام الضريبى السليم يجب أن يرتكز على القواعد الاربع الآتية :

١ ـ قاعـــدة المســـاواة Equality of Sacrifice

ومعناها أن يسهم كل فرد فى النفقـــات العـــامة تبعـــا لمقـــدرته على النفع التى تقـــاس بمقدار دخله . فكان المقصـــود من هذه القاعدة هو المساواة فى العبء لتحقيق العدالة .

٢ ـ قاعـــدة التحـــديد : Certainty

ويقصد بذلك أن تكون الضريبة التى تفـــرض على أى فرد معينـــــة ومحـــــددة حتى يعـــــرف الممول المبلغ المســـتحق عليه بالضبط وكذلك ميعـــاد استحقاقه .

٣ ـ قاعـــدة الملاءمة : Convenience

يقصد بذلك أن تكون الضريبة ملائمة للممول من حيث الوقت وطريقة دفعهـــــا ، فاذا كان نشـــاط الممول موسميا ، يجب مراعاة أن يكون دفع

الضريبة بعد فترة النشاط الموسمى وتحقيق الارباح ، وكذلك تقتضى هذه القاعدة بألا تلجأ السلطات العامة الى التعسف أو التحكم عند تقرير الضريبة أو تحصيلها .

٤ — قاعدة الاقتصاد : Economy

ويقصد بهذه القاعدة انخفاض تكاليف التحصيل الى أدنى حد ممكن حتى يكون الفرق بين ما يخرج من جيوب الممولين وبين ما يدخل الخزانة العامة اقل ما يمكن ، لانه لا خير فى ضريبة يستنفد تحصيلها الجزء الاكبر من حصيلتها .

هذه هى القواعد الاربع التى وضعها آدم سميث فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر . والواقع أن هذه القواعد تعكس الفكر والآراء التى كانت سائدة فى تلك الحقبة من التاريخ فيما يتعلق بالضرائب . واذا كانت هذه القواعد تعتبر صالحة حتى يومنا هذا ، فانها اصبحت ناقصة بمعنى أنها لا تكفى وحدها لضمان قيام نظام ضريبى حديث ، فمنذ أن وضع آدم سميث هذه القواعد حدثت تطورات كثيرة أهمها تزايد النفقات العامة للدولة نتيجة لزيادة تدخلها فى الحياة الاقتصادية . ومنها كذلك تطور فكرة العدالة الضريبية . هذا بالاضافة الىأن الضرائب لم تعد « محايدة » تهدف الى تحصيل الاموال اللازمة لتغطية النفقات العامة فحسب ، وانما أصبحت كذلك — كما سبق أن ذكرنا — أداة هامة فى يد الدولة تستخدمها لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية .

وفيما يلى القواعد الاساسية التى يجب أن يرتكز عليها النظام الضريبى حتى تضمن ملاءمة الضريبة للخزانة وللممول على حد سواء .

أولا : وفرة الحصيلة : Abundance

لا شك أن هذه أهم قاعدة من القواعد التى يجب أن تلزمها

النظم المالية . فالهدف الاول من فرض الضريبة بل ومن وضع النظام الضريبى برمته هو حصول الدولة على الايرادات الكافية لتغطية النفقات العامة المتزايدة ، فالضرائب فى العصر الحديث هى المصدر الرئيسى لتمويل موازنة الدولة . وتتأثر حصيلة الضريبة بعدة عوامل ، أهمها :

(أ) نطاق وعاء الضريبة :

فكلما كان وعاء الضريبة واسع النطاق كلما كانت حصيلتها أكثر وفرة وأكثر غزارة . فبالنسبة لضريبة الدخل تكون حصيلتها أكثر وفرة اذا فرضت على اجمالى الدخل وليس على الصافى . وبالنسبة للضرائب على السلع شائعة الاستعمال تكون حصيلتها وفيرة ، بعكس الحال بالنسبة للضرائب على سلع الترف حيث تقل حصيلتها مهما ارتفع سعر الضريبة نظرا لضيق وعائها . أما الضريبة العامة على المبيعات والضريبة على رأس المال فتأتى عادة بحصيلة وفيرة نظرا لاتساع وعائها .

ويلاحظ أن الاعفاءات التى ترد على احدى الضرائب تحد من نطاق وعائها بقدر النصاب المعفى مما يؤدى الى تخفيض حصيلة الضريبة .

(ب) سعر الضريبة :

قد يبدو لاول وهلة أن رفع سعر الضريبة يؤدى الى زيادة حصيلتها . والواقع أن هذه الفكرة خاطئة حيث يحدث فى كثير من الاحيان أن يؤدى رفع سعر الضريبة الى نقص حصيلتها .

فبالنسبة للضريبة على الدخل قد يؤدى رفع سعرها الى تثبيط همة الافراد على العمل والانتاج مما يؤدى الى نقص دخولهم أى تضييق وعاء الضريبة ، ومن ثم نقص حصيلتها وليس زيادتها .

وكذلك الحال بالنسبة للضرائب التى تفرض على السلع المنتجة محليا ، اذ يجب على المشرع أن يقوم بدراسة مرونة الطلب عند فرض أو رفع سعر الضريبة على سلعة ما ، لانه اذا كان الطلب على هذه السلعة كثير المرونة ، فان رفع سعر الضريبة سيؤدى حتما الى نقص حصيلتها كما يبدو من المثال التالى :

نفرض أن ثمن بيع الوحدة من سلعة ما هو ٢٤ قرشا وأن الكمية المطلوبة عند هذا الثمن هى ٣٦٫٠٠٠ وحدة . فاذا كان هذا الثمن يتضمن ٤ قروش رسم انتاج عن الوحدة ، فهذا يعنى أن حصيلة الضريبة تساوى ١٤٤٠ جنيها ($\frac{٣٦٫٠٠٠ \times ٤}{١٠٠}$) فاذا قررت الحكومة زيادة الانتاج عن الوحدة الى ١٠ قروش ، يصبح ثمن بيع الوحدة ٣٠ قرشا . واذا كان الطلب على هذه السلعة كثير المرونة ، فانه سينكمش حتما بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثمن وليصبح مثلا ١٤٫٠٠٠ وحدة وهذا يعنى أن حصيلة الضريبة ستصبح ١٤٠٠ جنيها ($\frac{١٤٠٠٠ \times ١٠}{١٠٠}$) أى أن زيادة سعر الضريبة أدى الى تخفيض حصيلتها . نخلص من ذلك الى أن العبرة ليست فى زيادة سعر الضريبة وانما فى زيادة حصيلتها ، كذلك الامر عند فرض الضريبة على احدى سلعتين متنافستين فى الطلب ، فان ذلك يؤدى الى رفع سعرها ، ومن ثم تحول الطلب عنها الى السلعة الاخرى المعفاة من الضريبة .

واخيرا يجب ملاحظة ان المغالاة فى رفع سعر الضريبة يغرى التهرب منها أو تجنب الوقوع تحت طائلتها .

ويجب على المسئولين عن السياسة المالية الا يتمسكوا دائما بوفرة

الحصيلة كهدف من اهـداف الضريبة دون ما مراعاة للأهداف الاخـرى . ففى بعض الاحيان يكون هناك تعـارض بين هذا الهدف وبين هدف رئيسى آخـر هو عدالة الضريبة ، فعلى سبيل المثـال نجد أن حصيلة الضريبـة على السلع الضرورية تكون أكثر غزارة من حصيلة الضريبة على السـلع الكماليـة ، ولكن مثل هذا النظام يتنافى ومبادىء العـدالة اللضريبية ، ولذلك يتفق الاقتصـاديون على أنه ليس من الضرورى أن يتوافر عنصر « وفرة الحصيلة » فى كل ضريبة على حـدة وانما يكفى أن يتوافر هـذا العنصر فى النظام الضريبى فى مجمله .

ثانيـا : العـــدالة (١) Justice

تدل الدراسة التاريخية على أن فكرة العـدالة الضريبية قد مرت بثلاث مراحل :

(أ) المرحلة الاولى : عدم التمييز بين الطبقات :

فحتى قيام الثـورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، كان النظـام الضريبى فى جميع الدول الاوربية يقوم على أساس التمييز بين الطبقـات حيث كان أفراد طبقة الشعب وحدهم يتحملون عبء الضرائب،أما طبقة الأسياد والنبلاء ورجال الدين فلا يدفعون شيئا . انتهى هذا النظـام بقيام الثورة الفرنسية التى نادت بمبـدأ المساواة فى تحمل الأعبـاء الضريبية . فكأن العـدالة الضريبية خلال تلك الحقبة من التاريخ كانت تعنى اسهام جميع أفراد الشعب دون تمييز فى دفع الضرائب .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور منيس أسعد عبد الملك : موارد الدولة فى العصر الحديث ص ٣٦ ، ٣٧ .

(ب) المرحلة الثانية : الضريبة النسبية :

لاحظ الاقتصاديون من خلال القرن التاسع عشر أن اسهام جميع أفراد الشعب فى تحمل عبء الضرائب لا يكفى لضمان تحقيق الضريبة نظرا لحصول بعض الافراد على دخول منخفضة وحصول البعض الآخر على دخول مرتفعة ، هذا التفاوت فى الدخول يقتضى تفاوتا فى مقدار الضريبة الذى يتحمله كل فرد فكأن مفهوم العدالة الضريبية خلال القرن التاسع عشر كان يتمثل فى تناسب مقدار الضريبة الذى يتحمله كل فرد فى المجتمع مع مقدار دخله ، ومن هنا ظهرت فكرة « الضريبة النسبية » .

(جـ) المرحلة الثالثة : الضريبة التصاعدية :

ظهرت فى أواخر القرن التاسع عشر طريقة جديدة فى التحليل الاقتصادى عرف باسم « نظرية التحليل الحدى » Theory of Marginal Analysis وقد حاول بعض الاقتصاديين تطبيق هذه الطريقة فى التحليل على الضرائب النسبية ، فتبين أنها لا تحقق العدالة بين الافراد لانها تفرض بسعر موحد يدفعه أصحاب الدخدل المنخفضة وأصحاب الدخول المرتفعة على حد سواء مما يؤدى الى زيادة التضحية التى يتحملها أصحاب الدخول المنخفضة عن تلك التى يتحملها أصحاب الدخول المرتفعة .

فعلى سبيل المثال ، اذا كان لدينا ممولان مثل أ و ب ودخل كل منهما السنوى على التوالى هو ٢٠٠٠ جنيه و ٤٠٠٠ جنيه . فاذا كان سعر الضريبة ١٥ ٪ فان أ يدفع ٣٠٠ جنيه و ب يدفع ٦٠٠ جنيه ، واضح من هذا المثال أن التضحية التى يتحملها أ أكبر من التضحية التى يتحملها ب ويرجع ذلك الى أن دفع المبلغ ٣٠٠ من دخله الضعيف نسبيا سيحرمه من اشباع بعض الحاجات الاساسية ، أما دفع ب لمبلغ ٦٠٠ جنيه من دخله فلن يحرمه من اشباع الحاجات الاساسية .

هذا بالاضافة الى أن المنفعة التى تعود على الفرد من الوحدات الاخيرة للدخل الكبير أقل بكثير منها فى حالة الدخل الضعيف . وباختصار فان مفهوم العدالة الضريبية منذ نهاية القرن التاسع عشر أصبح يتمثل فى الضرائب التصاعدية (١) .

ثالثا : الثبات Stability

يقصد بذلك أن تكون حصيلة الضرائب ثابتة الى حد ما . وثبات حصيلة الضرائب عنصر أساسى فى كل نظام ضريبى ضرورته فى اعداد تقديرات الميزانية والاعتماد عليه فى ضبط التقدير .

ومن المعروف أن اقتصاديات الدول غير الاشتراكية تمر بفترات من الرواج والكساد . ويختلف أثر هذه الفترات على حصيلة الضرائب باختلاف أنواعها . فبينما نجد أن حصيلة الضرائب المباشرة ولاسيما الضرائب العقارية التى تربط عادة لفترة طويلة من الزمن تمتاز بثبات نسبى ، نجد أن حصيلة الضرائب غير المباشرة ولاسيما الضرائب على الانتاج والضرائب على المبيعات تتعرض حصيلتها للتقلبات حيث تزيد فى فترة الرواج وتقل فى فترة الكساد على الرغم من ثبات أسعارها وذلك نتيجة لنقص حجم الانفاق فى فترة الكساد وزيادته فى فترة الرواج .

لذلك يرى عدد كبير من الاقتصاديين ضرورة اعتماد الدولة على الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة حتى تضمن تحقيق ثبات نسبى

---

(١) سنعود الى موضوع الضرائب النسبية والضرائب التصاعدية فى فصل تال .

فى حصيلة الضرائب ، ومن ثم تتمكن من مواجهة نفقاتها العامة المتزايدة .

رابعــا : المـــــرونة Elasticity

يقصد بذلك أن تكون حصــــيلة بعض الضرائب مرنة أى قابلة للزيادة والنقص بســـهولة عن طــريق تغيير ســعرها . حقـــا ان النفقات العامة لكل دولة تتجه من عام لآخر نحو الزيادة نتيجة لزيادة عدد السكان واتساع نظـــام المعاملات ولكن نجد أنه فى نفس الوقت تتزايد بعض ايرادات الدولة ولاسيما الايرادات الناتجة من الرسوم على الواردات والانتاج بما يكفى لتغطية الزيادة فى النفقات العامة .

ولكن على الرغم من ذلك فان بعض الضرائب يجب أن تتصف بالمرونة ، وتبدو أهمية ذلك فى الحالات التالية :

(أ) تواجه الحكومات أحيانا نفقات طارئة غير منتظرة وتكون حينئـــذ مضطرة للحصول على أموال اضافية لتمويل هذه النفقات المفاجئة .

(ب) أصبحت الضريبة فى العصر الحــديث ركنــا أساسيا من أركان السياسة المـــالية تستخدمها الحكومة لتحقيق أغراض اقتصادية . فالضرائب يجب أن يقل عبؤها فى فترات الكساد ويزيد فى فترات الرواج وبذلك يمكن تحقيق الاستقرار النسبى للاقتصاد القومى .

(جـ) ان الحكومات فى العصر الحــالى لا تراعى فقط الحاجات الحالية للمجتمع ، بل ترسم سياساتها فى ضوء الحــاجات المستقبلة ، فلابد اذن من ايجاد منافذ تتصف بالمرونة اذا ما دعت الحاجة الى توسع سريع وقد يكون مفاجئا .

خامسا : وضــوح التشريع الضريبى Clarity

يقصد بذلك أن تكون نصوص قوانين الضرائب وكذلك ما تصدره السلطات المالية من مذكرات تفسيرية أو كتب دورية أو قرارات ادارية واضــحا جليا

بحيث يفهمه كل فرد دون عناء . ان مسألة الصياغة فى مجال الضرائب بالذات تعتبر من أهم المسائل التى يجب أن يوليها المشرع والسلطات المالية عناية فائقة ، لانه اذا كانت نصوص القانون تحتمل تأويلين فان الممول سيختار ولا شك التأويل الأجدى له مما يؤثر فى حصيلة الضريبة .

واذا نازعته السلطات المالية فقد يلجأ الى القضاء وقد يقبل تأويلها على مضض منه وفى كلتا الحالتين سيترك الخلاف أثرا مريرا فى نفس الممول .

اذا كانت الضريبة بطبيعتها ذات وعاء متشعب — كالضريبة على الدخل — مما قد يؤدى الى تعقيد فى نصوص القانون ، يمكن فى هذه الحالة تبسيطه باستعمال أنماط مختلفة فى الطباعة ، والتنسيق بين العناوين ، والتدرج فى أسمائها وأحجامها ، الى غير ذلك من الوسائل الفنية التى تزيد نصوص القانون ابانة وتوضيحا دون أن تمس جوهرها .

كذلك نجد أن القضاء بأحكامه المتناقضة قد يثير الشكوك حول ما يقصده المشرع من قوانين الضرائب . لذلك يجب أن يتجنب رجال القضاء تناقض الاحكام فى المسائل المتشابهة .

للسلطات المالية أن تضع مذكراتها التفسيرية وكتبها الدورية وقراراتها الادارية فى متناول الممولين حتى يعرف كل منهم ما له من حقوق وما عليه من التزامات .

هذه هى القواعد الرئيسية التى يجب أن يرتكز عليها كل نظام ضريبى حديث :

١ — وفرة الحصيلة .

٢ — العدالة .

٣ — الثبات .

٤ — المرونة .

٥ — وضوح التشريع الضريبى .

يضاف اليها قاعدتان سبق ذكرهما ضمن القواعد الاربعة التى وضعها آدم سميث وهما :

٦ — الملاءمة Convenience

٧ — الاقتصاد Economy

ان هذه القواعد أصبحت دعائم أساسية يرتكز عليها النظــام الضريبى الحديث وتستحق أن يطلق عليها « دستور الضرائب »(١) .

---

(١) راجع مؤلف دكتور محمد فؤاد ابراهيم : مبادىء علم المالية العامة ، ص ٣٨٨ وما بعدها .

المبحث الثـــــالث

توزيع الاعبـــــاء الضريبية

لا شك ان الضريبة تعتبر عبئا على افــراد المجتمع . لذلك يجب على السلطات المالية ان تتخــذ الاجراءات التى تضمن عدالة توزيع هذا العبء تبعــا للقواعد التي ذكرناها فى الفصل السابق . وحتى يتحقق هذا الهدف ، لابد من حسن اختيار موضوع الضريبة ، وتحديد ســعر مناسب لها ، وتحديد حالات الاعفاء الضريبى بدقة وعناية .

وعلى هذا الاساس سيكون موضوع دراستنا فى الفصل ، الموضوعات الثلاث التالية :

١ ــ موضوع الضريبة .

٢ ــ سعر الضريبة .

٣ ــ الاعفاء الضريبى .

اولا : موضـــــوع الضريبة

يقصد بموضوع الضريبة الاساس الذى تختار « السلطات المالية لتقدير مدى اسهام الافراد فى النفقات العامة . وبعبارة أخرى موضوع الضريبة هو العنصر الذى تفرض عليه الضريبة . هذا العنصر قد يكون عقارا (الضريبـــة العقارية) وقد يكون سلعة (رسم الانتاج ، رسم الوارد والصادر . . . الخ) وقد يكون خدمة (ضريبة على رأس مال البنوك وشركات التأمين التى تحققها أو الاقساط او مجموع الودائع . . . الخ) وقد يكون دخلا (ضريبة كســب

العمل ، ضريبة الارباح التجارية والصناعية ... الخ) وقد يكون رأس مال (الضريبة على رؤوس الاموال الثابتة والمنقولة) .

وقد ثار خلاف بين الاقتصاديين منذ زمن بعيد حول اتباع نظام الضريبة الموحدة أو نظام الضرائب المتعددة ... وما زال هـذا الخلاف مثارا للمناقشة بين الاقتصاديين حتى يومنا هذا . ونظرا لأهمية هذا الموضوع فسنعود اليه في فصل تال . ونكتفى هنا بالاشارة الى أنه فيما يتعلق بتوزيع الاعباء الضريبية فان نظام الضرائب المتعددة يفضل نظام الضريبة الموحدة . فنظرا للتزايد المستمر فى النفقات العامة للدولة ، سنجد السلطات المالية فى ظل نظام الضريبة الموحدة مضطرة لفرض ضريبة مرتفعة على الدخل قد تصل الى أكثر من ٤٠ ٪ . ومما لا شك فيه أن هذا المعدل المرتفع يثير سخط الافراد ويجعلهم يشعرون بعبء ثقيل ويدفعهم الى محاولة التهرب مع دفع الضريبة بالكامل ، أما فى ظل نظام الضرائب المتعددة فسيتم تجزئة الأعباء الضريبية ، وتستطيع السلطات المالية أن تحصل على نفس الحصيلة من الضريبة دون أن يشعر الافراد بثقل العبء .

وتدل الدراسة التاريخية للضرائب على « شخص الممول » كان يعتبر موضوعا للضريبة كما كان الحال مثلا فى ظل نظام الضريبة على الرؤوس(١) . لقد كان هذا النظام سائدا فى المجتمعات البدائية حيث كانت الضريبة تفرض على الاشخاص بمقدار ثابت . أما اليوم ، حيث تتفاوت دخول الافراد

---

(١) عرفت مصر هذا النوع من الضرائب عندما فتحها عمرو بن العاص حيث فرض ضريبة على كل رجل قادر على العمل مقدارها دينار .

وثرواتهم تفاوتا كبيرا ، فقد اختفت هذه الضريبة تماما ، ومن ثم لم يعد شخص الممول موضوعا للضريبة .

وتحاول السلطات المالية فى الدول الحديثة تنويع موضوع الضريبة تحقيقا للأهداف الآتية :

١ — عدم تهريب أى فرد من دفع الضريبة .

٢ — التأكد من اسهام جميع أفراد المجتمع فى أعباء النفقات العامة .

٣ — تحقيق أغراض اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية ، أو بعبارة أخرى تحقيق أغراض غير مالية .

لذلك شهد النصف الاول من القرن العشرين ظهور أنواع جديدة من الضرائب مثل الضريبة العامة على رقم المبيعات التى أدخلتها معظم الدول وعلى رأسها فرنسا وألمانيا وسويسرا وبريطانيا وروسيا . وفرضت كذلك ضريبة على انتقال ملكية العقارات ، وضريبة على الشركات المساهمة عند انشائها وعلى رؤوس أموالها ، وغيرها من الضرائب الجديدة التى لم تكن معروفة من قبل .

وأخيرا يلاحظ أنه على الرغم من اختلاف موضوع الضريبة الا أن مصدرها غالبا هو الدخل . ولذلك يمكن القول أن عبء الضريبة النهائى يستقر على الدخل . فاذا كان معدل الضريبة على ثروة تدر على صاحبها دخلا بمعدل ١٠ ٪ سنويا هو ١٠ ٪ فانه يمكن اعتبارها ضريبة على الدخل معدلها ١ ٪ ($\frac{١٠٠٠٠ر}{١٠ر}$) وقد يحدث أن يكون معدل الضريبة على الثروة أعلى من معدل الدخل الذى تدره الثروة على صاحبها فاذا فرضنا أن شخصا يملك ثروة قيمتها ٠٠٠ر١٠ جنيه . ممثلة فى أرض زراعية وأنها تدر دخلا قدره

٥٠٠ جنيه أى بمعدل ٥ ٪ فاذا كان معدل الضريبة على رأس المال ٦ ٪ فهذا يعنى أن صاحب الارض يجب أن يدفع ضريبة قدرها ٦٠٠ جنيه . فكأن الضريبة فى هذه الحالة تلتهم كل الدخل بل يكون صاحب الارض مضطرا لبيع جزء من الارض أو الاقتراض لدفع مبلغ ١٠٠ جنيه . وفى كلتا الحالتين يقل دخله السنوى المستقبل نتيجة لتناقص مساحة الارض أو لما يدفعه من فوائد القرض(١) ، وفى مثل هذه الحالة تعتبر الضريبة على رأس المال ضريبة على الدخل المستقبل . أما اذا فرضت الضريبة على رأس المال غير العامل أو غير المستثمر أى رأس المال الذى لا يدر دخلا لصاحبه (كالعقارات غير المبنية مثلا) فهذا يعنى أن مصدر الضريبة رأس المال وليس الدخل(٢) .

ثانيا : سعر الضريبة

يمكن تعريف سعر الضريبة بأنه المبلغ من المال الذى يجب على الممول أن يدفعه عن كل وحدة من موضوع الضريبة . فاذا كانت الضريبة على الدخل تقتطع ١/٢٠ من دخل كل فرد ، فهذا يعنى أن كل ممول سيدفع مبلغ خمسة قروش عن كل جنيه أى أن سعر الضريبة ٥ ٪ كما يمكن تعريف سعر الضريبة بأنه مقدارها أو مبلغها منسوبا الى قيمة محلها . فاذا فرض رسم انتاج قدره مليم واحد على كل علبة كبريت منتجة وكان ثمن العلبة خمسة مليمات فان سعر الضريبة يكون ١/٥ أى ٢٠ ٪ .

وقد يكون سعر الضريبة نسبيا أو تنازليا أو تصاعديا . وفيما يلى نتناول بالتفصيل شرح هذه الانواع من الضرائب .

---

(١) راجع مؤلف الاستاذ مصطفى القونى : المالية العامة والضرائب ، ص ١٠٢ ، ١٠٣ .

(٢) سنعود الى هذا الموضوع فيما بعد بشىء من التفصيل ، راجع : المبحث الرابع .

١ ــ الضرائب النسبية : Proportional Taxation

تعتبر الضريبة نسبية اذا لم يتغير سعرها بتغــــير موضوع الضريبة أى قيمة ما تفرض عليه . وبعبارة أخرى ينطبق سعر الضريبة على الارباح كافة الدخول منخفضـــة كانت أم مرتفعــة . وتعتبر الضريبة على الارباح التجارية والصناعية فى كثـير من الدول من الضرائب النســبية حيث أنها تفرض بسعر موحـد على جميع الارباح دون تمييز بينها . على سبيل المثال اذا بلغ مقدار الربح ٥٠٠٠جنيه ، وكان ســعر الضريبة ٢٠ ٪ فان الضريبة تكون ١٠٠٠ جنيه ، واذا بلغ مقدار الربح ١٠٫٠٠٠ جنيــه تكون الضريبة المستحقة ٢٫٠٠٠ جنيه . وبذلك تكون نسبة الضريبة الى الدخل واحــدة فى الحالتين ولذلك سميت « الضريبة النسبية » .

ويرى أنصار هذا النوع من الضرائب أنها تمتــاز بالبســاطة وعدم التعقيد لانها تفرض بسعر موحد . كما أنها لا تؤدى ــ كغيرها من الضرائب ــ الى اقلال الحافز على الادخار لانها لا تقتطع الا جزءا بسيطا نسبيا من الدخول المرتفعة مما يشجع أصحابها على الادخار .

٢ ــ الضرائب التنازليــة : Regressive Taxation

تعتبر الضريبة تنازلية اذا انخفض سعرها بزيادة موضــوع الضريبة أى قيمة ما تفرض عليه . فاذا زاد مبلغ الضريبة الواجب دفعــه مثلا من ٨ الى ٩ جنيهات بزيادة المال الخاضع للضريبة من ٢٠٠ الى ٣٠٠ جنيــه فهذا يعنى أن سعرا لضريبة قد تناقص من ٤ ٪ ($\frac{١٠٠ \times ٨}{١٠٠ \times ٢٠٠}$) الى ٣ ٪ ($\frac{١٠٠ \times ٩}{١٠٠ \times ٣٠٠}$) .

ومن أمثلة الضرائب التنـــازلية ضريبة الرؤوس Poll Tax التى كانت سـائدة فى المجتمعات البدائية واختفت فى العصر الحديث . كانت هـــذه الضريبة تفرض بمبلغ ثابت موحـــد على جميع الافراد مهما اختلفت دخولهم ، ومعنى ذلك أن سعر الضريبة يقل كلما زاد دخل الفـــرد . فمثلا اذا تقـــرر مبلغ خمسة جنيهات عن كل فرد ، فان سعر الضريبة يكون ٥ ٪ بالنسبة للفرد الذى يبلغ دخله ١٠٠ جنيه ويكون سعرها ٢٫٥ ٪ بالنسبة للفرد الذى يبلغ دخله ٢٠٠ جنيه وهكذا يتنازل سعر الضريبة كلما زاد الدخل .

٣ ـ الضرائب التصاعدية : Progressive Taxation

تعتبر الضرائب التصـــاعدية أهم أنواع الضرائب وأكثرها انتشـــــارا فى العصر الحديث . ولذلك سنقوم بدراستها بشىء من التفصـــيل ولاسيما الموضوعات التالية :

(أ) تعريف التصاعد وأسباب استخدامه .

(ب) النظريات المختلفة فى تفسير التصاعد .

(ج) الاشكال الفنية المختلفة للتصاعد .

(د) درجات التصاعد .

(أ) تعريف التصـــاعد وأسباب استخدامه :

يعتبر كوندرسيه(١) Condenet أول اقتصادى وضع تعريفا علميا للضريبة

---

(١) كوندرسيه Condenet اقتصـــادى فرنسى ولد عام ١٨٤٣ وتوفى عام ١٧٩٤ ، وله مؤلفات عديدة فى الرياضة والفلسفة والاقتصاد . ومنها هذا المؤلف الذى يوجد به تعريف الضريبة التصاعدية .
Impôt Progressif, oeuvres P. 122.

التصاعدية فى أواخر القرن الثامن عشر . وتعتبر الضريبة تصاعدية اذا ارتفع سعرها بزيادة موضوع الضريبة أى قيمة ما تفرض عليه . فاذا كان الممول الذى يبلغ دخله ١٠٠٠ جنيه يدفع ضريبة مقدارها ١٠٠ جنيه ، والممول الذى يبلغ دخله ١٠٫٠٠٠ جنيه يدفع ضريبة مقدارها ١٥٠٠ جنيه ، يقال أن الضريبة تصاعدية لان سعرها قد ارتفع من ١٠٪ الى ١٥٪ بزيادة موضوع الضريبة .

أما عن استخدام التصاعد فان ذلك يرجع الى ثلاثة أسباب :

١ ــ التزايد المستمر السريع فى النفقات العامة للدولة ولاسيما بعد انتشار مذهب التدخل ثم مذهب الكوجنية ، مما لا شك فيه أن حصيلة الضريبة التصاعدية تكون أكثر وفرة من غيرها عن الضرائب .

٢ ــ انتشار الفكر الاشتراكى وزيادة نطاق القطاع العام فى عدد كبير من الدول .

٣ ــ وجود تفاوت صارخ فى توزيع الدخل القومى بين الافراد فى المجتمع الواحد .

واذا كان الاصل أن يتصاعد سعر الضريبة كلما زاد موضوعها دخلا كان أم ثروة ، فهناك حالات أخرى يتصاعد فيها سعر الضريبة رغم عدم زيادة موضوعها ، ويكون التصاعد فى هذه الحالة لاسباب أخرى .

ولعل أوضح مثل على ذلك ضريبة التركات حيث تتصاعد معدلاتها تبعا لدرجة القرابة التى تربط الوارث بالمورث ، فضلا عن عدد آخر من العوامل مثل قيمة نصيب الوارث وعدد أولاد المورث الاحياء و ... الخ .

(ب) النظريات المختلفة فى تفسير التصاعد

اختلف الاقتصاديون وفقهاء المالية العامة الذين نادوا بضرورة تصاعد سعر الضريبة كلما زاد موضوعها فى تبرير وتفسير هذا التصاعد . وقد كان من نتيجة هذا الاختلاف ظهور عدد من النظريات ، نعرض فيما يلى اهمها :

١ — نظرية التضحية او الحرمان : Sacrifice

اعتمدت هذه النظرية فى بادىء الأمر على فكرة « التضحية المتساوية » Equal Sacrifice ، وبمقتضى هذه النظرية يجب أن تتصاعد أسعار الضرائب كلما زاد موضوعها بحيث تتساوى فى النهاية التضحية التى يتحملها كل ممول .

وقد لاقت هذه النظرية قبولا نتيجة لانتشار وتقدم « نظرية التحليل الحدى » فى أواخر القرن التاسع عشر . فتيسيرا للقدرة على الدفع يجب أن يأخذ فى الاعتبار الهبوط الذى يصيب المنفعة الحدية النقود كلما زاد الدخل لانه من المعروف تطبيقا لنظرية تناقص المنفعة أن الوحدات الاخيرة من دخل مرتفع نسبيا تكون منفعتها أقل من الوحدات الاخيرة من دخل منخفض نسبيا . وحيث ان هناك تفاوتا كبيرا بين دخول الافراد ، فهذا يعنى عدم تساوى التضحية التى يتحملها كل منهم الا عندما تخضع دخولهم لضريبة تصاعدية (١) .

تطورت بعد ذلك فكرة التضحية المتساوية ونادى بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم ادجورث Edgeworth بفكرة « أقل تضحية اجمالية(٢) » .

---

(١) راجع مؤلف الدكتور جمال سعيد والدكتور منيس عبد الملك : اقتصاديات المالية العامة ص ١٩٩ ، ٢٥٠ .

(٢) وتسمى أيضا « التضحية الحدية المتساوية » .
Equal — marginal Sacrifice.

Minimum Aggregate Sacrifice ومؤدى هذه الفكرة أنه يجب أن تفرض الضرائب بسعر تصاعدى بحيث تتساوى درجة الحرمان التى يتحملها كل فرد نتيجة دفع وحدة النقود الاخير كضريبة . وواضح أن تطبيق هذه النظرية تطبيقا سليما ودقيقا يؤدى الى مصادرة كل الدخول بعد حد معين .

وقد وجهت نظرية التضحية أو الحرمان فى صورها المختلفة عدة انتقادات أهمها :

(أ) من المعروف أن المنفعة تعبر عن احساس شخصى لا يشعر به ولا يستطيع تقديره الا الفرد نفسه . وبعبارة أخرى لا يمكن اجراء مقارنة دقيقة لمنفعة سلعة لدى فردين حتى لو كان لهما نفس الدخل وذلك لان المنفعة مسألة اعتبارية تتفاوت قوة وضعفا بتفاوت أهمية الحاجة للسلعة والظروف التى تكتنف استهلاكها .

(ب) من الانتقادات الرئيسية التى توجه الى « نظرية التضحية أو الحرمان » أنها تهمل كل مجهود اضافى يبذله الفرد لزيادة دخله وتخصيص هذه الزيادة أو جزء كبير منها للادخار .

٢ ــ نظرية زياده قوة الانتاج

تقوم هذه النظرية على فكرة أن أصحاب الدخول المرتفعة أقدر على زيادة ثرواتهم وتنميتها من أصحاب الدخول المنخفضة وذلك لانهم يتمتعون بميزات وقوى تمكنهم من انتاج دخل اضافى ، وبعبارة أخرى ، فالدخل الكبير يكون دائما أكثر قدرة على انتاج مزيد من الدخل نظرا لخضوعه لقانون الانتاجية المتزايدة.

وقد وجه الى هذه النظرية نقد على جانب كبـــبر من الاهمية يتلخص فى ان فكرتها لا تبرر تصاعد أســـعار الضرائب فى حالة ما اذا كانت الزيادة فى الدخل مصدرها العمل أى بذل جهود اضافية .

٢ — نظرية الحد الأدنى لمستوى المعيشة Minimum Living Standard

حاول بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم الاقتصادى الالمانى ادولف واجنر Adolf Wagner تفسير التصاعد فى الضريبة على أساس أن كل فرد فى المجتمع له الحق فى الاستئثار بحد أدنى من دخله لمواجهة النفقات اللازمة لضمان الحد الادنى لمستوى المعيشة . ولزيادة الايضاح يقول أنصار هذه النظرية أنه يمكن تقسيم دخل كل فرد الى قسمين . قسم لا يجـــوز التصرف فيه لانه يخصص للضروريات ، وقسم يجـــوز التصرف فيـــه لانه يخصص لسد الحاجات العـــادية . وحتى تتحقق العدالة يجب ألا تفرض الضريبة الا على هذا القسم الاخير فقط . ومن البديهى أن هذا القسم أكبر لدى الاغنيـــاء عنه لدى الفقراء لان الانفـــاق على الضروريات لا يزداد بنسبة زيادة الدخل وانما بنسبة أقل . وبعبـــارة أخـــرى كلما زاد القسم الثـــانى المخصص للانفاق على الحاجات غير الضرورية بشـــكل تصاعدى وبنسبة أكبر من نسبة زيادة الدخـــل كلما زادت امكانية تحمـــل الضرائب . وفى هـــذا ما يبرر فرض السعـــرية التصاعدى للضريبة .

وفيما يلى أهم ما وجه لهذه النظرية من انتقادات :

(أ) يرى البعض أن هذه النظرية لم تأت بجـــديد لان تفســـيرها لا يختلف عما جاء فى « نظرية قوة الانتاج » ، فكلما كان القسم الثانى من الدخل المخصص للانفاق على الحاجات غير الضرورية كبـــيرا كلمـــا كان صـــاحب الدخـــل أقدر من غيره على انتـــاج اضـــافى ، ومن ثم تحمـــل عبء الضريبة .

(ب) يرى البعض الآخر أن هذه النظـــرية لا تضع أساسا أو تبريرا يمكن الاستناد اليه فى تحـــديد درجة التصاعد ، فكل ما أتت به هذه النظرية هو تحديد متى يبـــدأ التصاعد .

٤ ـ نظرية العـــدالة الاجتماعية Social Equality

تعتبر نظرية العدالة الاجتماعية أحدث النظريات جميعا فى تبرير وتفسير الاسعار التصاعدية للضريبة . ويعول أنصـــار هذه النظرية أن هناك تفاوتا كبيرا فى توزيع الثروات والدخول بين الافراد نتيجة لاوضاع سياسية واجتماعية معينة ولن يمكن القضاء على مساوىء هذا التـــوزيع والوصول الى الوضع الامثل الا عن طريق الضرائب التصاعدية .

وقد وجه بعض الاقتصاديين وعلى رأسهم شارل لوتز Charley Lutz النقـــد الى النظرية على أساس أنها تقوم على فكرة خاطئة ، ففى رأيهم أن الضرائب التصاعدية لا تؤدى الى تحقيق العـــدالة الاجتماعية . فالضرائب التصاعدية لا تؤدى الى تحقيق العدالة الاجتماعية . فالضرائب التصـــاعدية تؤدى الى احجام بعضأ صـــحاب رؤوس الاموال عن الاستثمار ، وهـــذا يعنى انتشـــار البطـــالة أى نقص الطبقة العاملة ، وليس فى ذلك تحقيـــق للعدالة الاجتماعية .

(جـ) الاشكال الفنيـــة المختلفة للتصاعد

١ ـ تصاعد الطبقات : Progressivé Par Classes

فى هذه الحالة يقسم موضوع الضريبة الى طبقات متلاصقة يتصـــل

بعضها ببعض وتفرض الضريبة بسعر معين على الطبقة الاولى[1] ثم يأخذ هذا السعر فى التزايد (التصاعد) بالنسبة للطبقات التالية .

ولتوضيح ذلك نأخذ المثال التالى لضريبة الدخل التصاعدية :

طبقات الدخل السنوى	سعر الضريبة
اقل من ٢٠٠ جنيه	صفر ٪ (اعفاء)
٢٠١ — ٤٠٠ جنيه	٥ ٪
٤٠١ — ٧٠٠ جنيه	٧ ٪
٧٠١ — ١٠٠٠ جنيه	١٠٪
١٠٠١— ١٥٠٠ جنيه	١٥٪
اكثر من ١٥٠٠ جنيه	٢٠٪

ويلاحظ على هذا الجدول ان طبقات الدخل متلاصقة ولكنها غير متداخلة ، وبذلك يمكن اخضاع جميع الدخول الضريبية . يلاحظ كذلك عدم تساوى الطبقات واختلاف درجة التصاعد من طبقة لاخرى ، واخرا ، يلاحظ عدم وضع حد أقصى لطبقة الدخل الاخيرة ، فقد تركت مفتوحة .

ورغم سهولة وبساطة هذه الطريقة الا انها لا تخلو من العيوب .

(أ) هذه الطريقة فى التصاعد لا تعالج تفاوت الدخول داخل الطبقة

---

(١) وقد يكون سعر الضريبة على الطبقة الاولى من الدخل أصغر ، أى تعفى هذه الطبقة من الضريبة .

الواحـــدة حيث أن التصاعد لا يتحقق ــ كما هو موضح من الجدول السابق ــ الا عند الانتقال الى طبقة دخل أعلى . وهذا يعنى أن هذه الضريبة التصاعدية تصبح نسبية بالنسبة للممولين الذين تقع دخـــولهم داخل طبقـــة واحدة . فعلى سبيل المثال اذا كان لدينا خمسة ممولين مثل أ ، ب ، ج ، د ، ه وكانت دخولهم على التوالى هى ٤٥٠ ، ٥٠٠ ، ٥٥٠ ، ٦٠٠ ، ٦٥٠ جنيهـــا فانهم يخضعون جميعا لسعر موحد ٧ر٥ ٪ .

(ب) أن التطبيق العملى لهذه الطريقة فى التصـــاعد يؤدى الى محـــاباة الممولين الذين تقع دخولهم قرب نهـــاية الطبقات والاجحاف بالممولين الذين تقع دخولهم عند بداية الطبقات . ولتوضيح ذلك ناخذ المثال التالى :

اذا كان دخل الممول أ هو ٦٩٠ جنيها فيكون سعر الضريبة ــ طبقـــا للجـــدول السابق ٧ ٪ ويكون مقدار الضريبة ٣ر٤٨ جنيها ويتبقى له بعـــد دفع الضريبة مبلغ ٧ر٦٤١ جنيها ، واذا كان دخـــل الممول ب ٧٠١ جنيهـــا يكون ســـعر الضريبة ١٠٪ ويكون مقـــدارها ١ر٧٠ جنيهـــا ويتبقى له بعد دفع الضريبة مبلغ ٩ر٦٣٠ جنيها . فكان ما يتبقى للممول ب بعـــد الضريبة اقل مما تبقى للممول أ على الرغم من أن دخـــل ب قبل دفع الضريبـــة اكبر من دخل أ .

٢ ــ تصـــاعد بالشرائح : Progressivité par Tranches

وفى هذه الحالة يقسم موضوع الضريبة الى شرائح ويفرض على الشريحة الاولى سعر معين يأخذ فى التزايد كلمـــا انتقلنا الى الشرائح التاليـــة على الا تخضع شريحة الا للسعر المحدد لها ، وهذا يتضح من المثال التالى :

١ ٪ على الـــ ١٠٠ جنيه الاولى

٤ ٪ على الـــ ١٥٠ جنيه التالية

١٠٪ على الـــ ٣٠٠ جنيه التالية

١٠٪ على الـــ ٤٠٠ جنيه التالية

٢٠٪ عما زاد عن ذلك .

فاذا كان دخل ممول ما ٥٠٠ جنيه مثلا فتحسب الضريبة بالطريقة التالية :

يقسم دخل الممول الى شرائح طبقا للجدول السابق :

١٠٠ ، ١٥٠ ، ٢٠٠ ، ٢٥٠ ثم تحسب الضريبة على كل شريحة تبعا للسعر المحدد لها ، فتكون مقدار الضريبة المستحقة على هذا الممول = ١ + ٦ + ٢٠ + ٧ر٥ = ٢٤ر٥ جنيها . ويمكننا الآن حساب « السعر الحقيقى » للضريبة وذلك بنسبة مقدار الضريبة الى الدخل :

$$\frac{٣٤ر٥}{٥٠٠} = ٦ر٩٪$$

ويلاحظ أن نظام « الصاعد بالشرائح » يقضى على مساوىء نظام « الصاعد بالطبقات » وذلك من حيث :

(أ) فى ظل نظام التصاعد بالشرائح ، نجد أن أصحاب الدخول أو الثروات المتساوية يعاملون معاملة ضريبية واحدة .

(ب) اتبـــاع نظام « التصاعد بالشرائح » لا يؤدى الى محاباة المـــولين الذين تقع دخـــولهم قرب نهـــاية الفئـــات أو الاجحاف بمن تقـــع دخـــولهم فى بداية الفئات .

٣ ـ تصاعد بالطبقات والشرائح :

Progressiv`é par classes et Tranches

واضح من تسمية هذه الطريقـــة انها تجمع بين الطريقتين السابقتين . وفى هذه الحالة تقسم المـــادة الخاضعة للضريبة الى طبقات ، ثم تقســـم كل طبقة الى شرائح على أن تخضع كل شريحة لســـعر تصاعدى خاص بها . واذا كان هدف المشرع من نظام « التصاعد بالطبقـــات والشرائح ، هـــو الامعـــان فى تطبيق مبـــدأ التصـــاعد فى صورة دقيقـــة ، فالواقع أن هـــذه الطريقة لا تعـــالج تماما للعيـــوب التى يتسم بها نظـــام « التصـــاعد بالطبقات » .

والى جانب هذه الاشـــكال الثلاثة الرئيســـية الضرائب التصـــاعدية (تصاعد بالطبقات والشرائح) هناك حالة رابعة يعتبرها البعض شـــــكلا من أشكال الضرائب التصاعدية .

فقد يحدث أن يكون سعر الضريبة ثابتـــا لا يتغير بتغير موضوع الضريبة (ضرائب نسبية) ولكن اعفاء حـــــد أدنى للمعيشة يجعـــــل هذه الضريبة تصاعدية .

وفيما يلى مثال توضيحى :

اذا فرضنا أن سعر الضريبة هو ١٥ ٪ وأن الحد الادنى من الدخـــل المعفى من هذه الضريبة هو ٣٠٠ جنيه ، فان الدخل الذى يبلغ ٤٠٠ جنيـــه

يدفع ضريبة قدرها ١٥ جنيها ($\frac{١٠٠ \times ١٥}{١٠٠}$) وعلى هذا الاســـاس

يكون السعر الحقيقى للضريبة على الدخل بأكمله هو ٣ر٧٥ ٪ ($\frac{١٥}{٤٠٠}$) .

أما الدخــل الذى يبلغ ٥٠٠ جنيه فانه يدفع ضريبة قدرها ٣٠ جنيهــا ($\frac{٢٠٠ \times ١٥}{١٠٠}$) وعلى هذا الاساس يكون السعر الحقيقى للضريبة على الدخل بأكمله هو ٦ ٪ ($\frac{٣٠}{٥٠٠}$) وهكذا كلما زاد الدخل كلما زاد الســعر الحقيقى للضريبة . أى أن سعر الضريبة ما هو الا نسبيا فى شــكله تصاعديا فى حقيقته .

(د) درجات التصـــاعد :

قد يكون التصاعد حسابيا اى أن كلا من ســعر الضريبة والمــادة الخاضعة لها يزيد بنسبة متوالية حسابية ، مثال ذلك :

١ ٪ على الـ ١٠٠ جنيه الاولى

٢ ٪ على الـ ١٠٠ جنيه الثانية

٣ ٪ على الـ ١٠٠ جنيه الثالثة

٤ ٪ على الـ ١٠٠ جنيه الرابعة

وهكذا .

وقد يكون التصاعد هندسيا اى أن سعر الضريبة يزيد بنسبة مئـــوية هندسية والمادة الخاضعة لها تزيد بنسبة متوالية حسابية ، مثال ذلك :

١ ٪ على الـــ ١٠٠ ج الاولى

٢ ٪ على الـــ ١٠٠ ج الثانية

٤ ٪ على الـــ ١٠٠ ج الثالثة

٨٪ على الـــ ١٠٠ ج الرابعة

وهكذا .

ومن الطبيعى أن يتوقف سعر الضريبة على التصاعد بعـــــد حد معين حتى لا يؤدى الاستمرار فى التصاعد الى مصادرة الدخول . والواقع أن التفرقة بين التصاعد الحسابى والهندسى ليست ذات اهمية فى الحياة العملية حيث أن المشرع لا يلجأ الى استخدام اى منها بدقة . وانما الملاحظ أن كل دولة تحدد درجة التصاعد تبعـــا لنظامها الاقتصادى وتبعا لظروفها الخاصة وما ترمى الى تحقيقه من أهداف .

ثالثـــا : الاعفـــــاء الضريبى

اصبحت الضريبة فى العصر الحـــديث تتميز بصفة « العمـــــومية » أى عدم التمييز بين الافراد أو الطبقات وانما يخضع الجميـــع للضرائب التى تفرضها الدولة . وعلى الرغم من تطبيق هـــــذا المبـــدأ فى النظم الضريبية الحـــــديثة ، الا أن قوانين الضرائب فى جميع الدول تنص على منح بعض الاعفاءات . ولما كانت هنـــاك أنواع كثـــــيرة مختلفة من الاعفـــــاءات ، فسنقوم بتقسيمها الى ثلاث مجموعات :

١ — اعفاءات تهدف الى تحقيق العدالة الضريبية .

٢ — اعفاءات تهدف الى تحقيق أغراض اقتصادية .

٣ — اعفاءات تهدف الى تحقيق أغراض أخرى .

اعفاءات تهدف الى تحقيق العدالة الضريبية :

(أ) اعفاءات الحد الادنى للمعيشة : Subsistence Level

تدل الدراسة المقارنة لتشريعات الضرائب على أن المشرع فى جميع الدول يراعى عند فرض الضريبة اعفاء جزء من دخل كل فرد يسمح له بالحصول على ما يلزمه من الحاجات الاساسية لضمان تحقيق ذلك الحد الادنى من المعيشة أو حد الكفاف . والواقع أن هذا الاعفاء يستند الى مبدأ المقدرة على الدفع . فلا يجوز إلزام أى فرد فى المجتمع بالاسهام فى أعباء النفقات العامة قبل أن يكفل لنفسه ولاسرته مقومات الحياة الاساسية من سلع وخدمات .

ويبرر علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة هذا الاعفاء بما يلى :

١ — اذا لم يقرر المشرع اعفاء الحد الادنى للمعيشة ستضطر الدولة الى مساعدة أصحاب الدخول الضعيفة بتقرير الاعانات لهم وكأنها بذلك ترد لهم ما سبق أن أخذته منهم .

٢ — أن أصحاب الدخول الصغيرة يخضعون للضرائب غير المباشرة التى تكون مفروضة على بعض السلع الضرورية المنتجة محليا (رسم انتاج) أو المستوردة من الخارج (رسم وارد) ولذلك فان مبادىء

العدالة الضريبية تقضى اعفاء هؤلاء الافراد من الضرائب المباشرة والاكتفاء بما يدفعونه من ضرائب غير مباشرة .

٣ — يستدعى تحصيل الضريبة المفروضة على الدخول الصغيرة نفقات عالية تستنفد جزءا كبيرا من حصيلتها وفى بعض الاحيان تلتهم الحصيلة بأكملها ، ولذلك اذا قررت الدولة مثل هذه الضريبة فكأنها تأخذ من دافعيها لتنفق على تحصيلها ، وفى ذلك اسراف لا يتفق وقواعد الضرائب السابق ذكرها ، ومن بينها « قاعدة الاقتصاد » .

والواقع أن تحديد الحد الادنى للمعيشة تكتنفه بعض الصعوبات لان هذا الحد يتفاوت بين الافراد رغم حصولهم على نفس الدخل وذلك لاختلاف طرائق معيشتهم ، ولكن على الرغم من ذلك تحدد كل دولة الحد الادنى للمعيشة مستعينة فى ذلك ببعض الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية .

ومن أهم ما يجب أن يراعيه المشرع فى هذا المجال هو عدم استمرار الاعفاء جامدا أى وقوفه عند حد معين بصفة مستمرة ، ذلك لان نفقات المعيشة ليست ثابتة بل تتغير نتيجة لتغير مستويات أسعار سلع الاستهلاك الاساسية . لذلك يجب على المشرع اعادة النظر فى اعفاء الحد الادنى للمعيشة مستعينا فى تحديده بالرقم القياسى لنفقة المعيشة ، وتطبيقا لذلك يجب أن يزداد حد الاعفاء عندما يرتفع الرقم القياسى لنفقة المعيشة كما يجب أن يهبط حد الاعفاء عندما ينخفض الرقم القياسى لنفقة المعيشة .

(ب) اعفاء نتيجة تزايد الأعباء العائلية :

Family Responsibilities

لا شك أن مقدرة الافراد على دفع الضرائب تتأثر بالأعباء العائلية التى

تقع على كاهل كل منهم ، فمن يعول اربعة أشخاص مثلا لا يستطيع أن يتحمل من الضرائب ما يمكن أن يتحمله شخص أعزب يحصل على نفس الدخل ولذلك فان العدالة الضريبية تقتضى اعفاء جزء من المادة الخاضعة للضريبة وذلك بالنسبة لبعض المولين أى الذين يكونون مثقلين بالاعباء العائلية .

وهناك ثلاثة طرق يمكن بها تحقيق الاعفاء نتيجة تزايد الاعباء العائلية :

١ — طريقة الخصم من دخل الممول . وبمقتضى هذه الطريقة يخصم مبلغ معين من دخل الممول مقابل كل شخص يعوله . ويكون المبلغ الخاضع للضريبة هو صافى الدخل بعد الخصم . فلو تحدد الخصم بمبلغ ٦٠ جنيها عن كل فرد يعوله الممول تحتسب الضريبة كالآتى :

اذا كان دخل الممول ٧٠٠ جنيه ويعول ثلاثة اشخاص . يكون المبلغ الخاضع للضريبة ٥٥٠ جنيها . أما اذا كان يعول شخصا واحدا فقط ، يكون المبلغ الخاضع للضريبة ٦٥٠ جنيها ، وهكذا .

٢ — طريقة تخفيض سعر الضريبة : وبمقتضى هذه الطريقة يخفض سعر الضريبة بمعدل معين عن كل شخص يعوله الممول . فاذا كان سعر الضريبة على دخول العزاب الذين لا يتحملون أعباء عائلية ٢٥ ٪ مثلا ، ويخفض هذا السعر بمعدل ٥ر١ ٪ مثلا عن كل شخص يعوله الممول ، فتبعا لذلك يكون سعر الضريبة ٥ر٢٢ ٪ لمن يعول شخصا واحدا ، ٢٢ ٪ لمن يعول شخصين ، ٥ر٢٠ ٪ لمن يعول ثلاثة اشخاص ، وهكذا .

٣ — طريقة زيادة سعر الضريبة : وبمقتضى هذه الطريقة يزيد سعر الضريبة بمعدل معين على العزاب . والواقع أن هذه الطريقة لا تختلف عن

سابقتيها من حيث الهدف الا وهو تدبير اعفاء لمن يقع على كاهله أعباء عائلية ولعل الاختلاف الوحيد بين الطريقتين هو أن هذه الطريقة لا تميز أصحاب الاسرة عديدة الافراد .

ويلاحظ أنه طبقا للطريقة الاولى تؤثر على الاعباء العائلية على مقدار الدخل الخاضع للضريبة دون التأثير على سعرها وتبعا للطريقتين الثانية والثالثة تؤثر الاعباء العائلية على سعر الضريبة دون التأثير على مقدار الدخل الخاضع لها .

واذا كان الهدف الاساسى من الاعفاء نتيجة تزايد الاعباء العائلية هو تحقيق العدالة فى توزيع الاعباء الضريبية ، فقد يكون الهدف منه كذلك التشجيع على زيادة النسل(١) وفى هذه الحالة يمنح الاعفاء للوطنيين دون الاجانب ويكون بنسبة عدد الاطفال او بنسبة أكبر من ذلك . والواقع — كما تدل على ذلك التجارب التى أجريت فى بعض الدول الاوربية ولاسيما فرنسا وايطاليا والمانيا — أن استخدام الاعفاء الضريبى لتحقيق هذا الغرض لا يؤدى الى النتائج المرجوة وذلك لسببين :

(أ) أن صاحب الاسرة لا يشعر بأهمية الاعفاء ولا يستطيع أن يقدر قيمته تقديرا صحيحا .

(ب) أن معدل الخصوبة يتأثر بعوامل أخرى أكثر عمقا وأكثر اهمية من الاعفاء الضريبى .

---

(١) تعمد الدول التى تشجع زيادة النسل عندما يكون معدل التوالد الصافى منخفضا جدا اى دون الواحد الصحيح او عندما تواجهها ظروف سياسية وحزبية خاصة تستدعى ذلك .

واخيرا تجدر الاشارة الى أنه من الضرورى اعادة النظر فى تحديد اعفاء لاعباء العائلية تبعا لتغيرات الارقام القياسية لنفقات المعيشة كما سبق القول بالنسبة لاعفاء الحد الادنى لمستوى المعيشة .

(جـ) اعفاء تكاليف الحصول على الدخل

تجب التفرقة بين استعمالات الدخل وتكاليف الحصول عليه . فعندما يحصل الفرد على دخله يقوم بانفاقه للحصول على ما يلزمه من سلع وخدمات، وقد يدخر جزءا منه ، وهذه كلها استعمالات للدخل ، ومنها كذلك الضريبة التى يدفعها الممول . اما التكاليف فهى المبالغ التى ينفقها الفرد فى سبيل الحصول على دخله . ولا شك أن هذه التكاليف تخصم من الربح أو الدخل الاجمالى الذى يحصل عليه الممول ، ولا تفرض الضريبة الا على الصافى الذى يتبقى بعد ذلك .

ومن أهم الاعفاءات التى تقرها تشريعات الضرائب اعفاء أعباء الديون . فمثلا اذا قام صاحب المشروع بالاقتراض لدعم مشروعه وتوسيع نشاطه ، فان أقساط سداد القرض وفوائده تعتبر من التكاليف الواجب خصمها من ربح الممول قبل خضوعه للضريبة . ومن البدهى أن يشترط فى هذه الحالة أن يكون القرض متصلا بنشاط معين يزاوله الممول .

ويلاحظ فى هذا الصدد أن اعفاء تكاليف الحصول على الدخل ينطبق كذلك فى حالة رأس المال . ولعل أوضح مثل على ضريبة التركات فى جمهورية مصر العربية لانه تبعا للشريعة الاسلامية لا تركة الا بعد سداد الدين ، ومن ثم فضريبة التركات لا تستحق الا بعد سداد الديون .

وأخيرا تجدر الاشارة الى أن الضرائب التى يدفعهـــا الممول على بعض فروع الدخل يخصم من هذا الدخل قبل خضـــوعه للضريبة . وكذلك الحال بالنســـبة للمنشـــآت التجارية والصـــناعية التى تكون مضطرة لدفع بعض أنواع الضرائب لمزاولة نشـــاطها كدفع رسوم جمركية على بضائع مستوردة مثـــلا ، هـــذه الضرائب لا تعتبر اســـــتعمالا للدخـــل وانما تعتبر تكاليف لازمة للحصـــول عليه ، ومن ثم يجب خصمها من الربح قبـــــل خضـــوعه للضريبة .

٢ ـ اعفاءات تهدف الى تحقيق أغراض اقتصادية

قد يهدف المشرع من تقـــرير الاعفـــــاءات الى تحقيق بعض الاغراض الاقتصادية الهامة ، وفيما يلى بعض الامثلة على ذلك :

(أ) اذا كانت احدى الدول تتجه نحو التصنيع فيمكنها أن تشـــــجع اقامة الصناعات الجـــديدة وذلك بمنحها اعفـــاءات ضريبية لفترة معينـــــة من الزمن ، ففى جمهورية مصر العـــربية مثـــــلا نص القـــانون رقم ٤٣٠ لعام ١٩٥٣ على الاعفـــاء من ضريبة الارباح التجـــــارية والصناعية اللازمة لتنميـــة الاقتصـــاد القومى ودعمه وذلك لمدة سبع ســـــنوات بالنســـبة للمشروعات الجـــديدة ولمدة خمس ســـنوات بالنســـبة للمشروعات القائمة وقت القانون .

(ب) تشجيع الافراد على الاكتتـــاب فى الســـــندات الحكومية وذلك باعفائهم من جميع الضرائب أو بعضها . والواقع أن حاملى هذه الســـندات لا يستفيدون من هـــذا الاعفـــاء الا اذا كان ســـعر فائدتها على الاقـــــل مســـــاو لسعر الفائدة فى الســـوق . أما اذا كان ســـعر فائدة السـندات الحكومية أقل من سعر الفائدة السائدة فى السوق فهذا يعنى أن اعفاءات

السندات من الضرائب ليس الا اعفاء ظاهريا . فعلى سبيل المثال اذا أصدرت الحكومة سندات بفائدة ٤٪ مع اعفائها من الضريبة ، وكان سعر الفائدة السائدة فى السوق للسندات غير الحكومية ٥ ٪ ، وكان سعر الضريبة على فوائد السندات ٢٠ ٪ ، فهذا يعنى أن اعفاء فوائد السندات الحكومية من ضريبة القيم المنقولة ليس اعفاء حقيقيا ، ولا يستفيد حاملوا السندات الحكومية من هذا الاعفاء كما يتضح من المثال الرقمى التالى :

اذا اكتتب أحد الافراد فى سندات حكومية بمبلغ مائة جنيه فانه يحصل فى نهاية العام على فوائد مقدارها أربعة جنيهات ($\frac{١٠٠ \times ٤}{١٠٠}$) واذا اكتتب بنفس المبلغ فى سندات غير حكومية فانه يحصل على أربعة جنيهات أيضا ($\frac{١٠٠ \times ٥}{١٠٠} - \frac{٥ \times ٢٠}{١٠٠}$)

(ج) قد تهدف الدولة الى تشجيع الادخار وزيادة معدل التكوين الراسمالى وذلك بمنح اعفاء من ضريبة القيم المنقولة لشركات التأمين ، أو خصم اقساط التأمين فى حدود معينة من المبلغ الخاضع لضريبة الايراد العام ، أو اعفاء الفوائد التى يحصل عليها من صناديق التوفير من ضريبة القيم المنقولة .

(د) تشجيع الجمعيات التعاونية وذلك باعفائها من بعض أو جميع أنواع الضرائب .

(هـ) قد تهدف الدولة الى تشجيع الافراد على اصلاح الاراضى البور واستغلالها وذلك باعفائهم من ضريبة الاطيان لفترة من الزمن .

٢ — اعفاءات تهدف الى تحقيق اغراض اخرى

رأينا حتى الآن أن الاعفاء الضريبى قد يهدف الى تحقيق العدالة فى توزيع الاعباء الضريبية وقد يهدف الى تحقيق أغراض اقتصادية . والواقع انه بالاضافة الى ذلك قد يهدف الاعفاء الضريبى الى تحقيق أغراض اخرى اجتماعية أو علمية أو رياضية وذلك باعفاء الجمعيات الخيرية والهيئات العلمية والنوادى الرياضية من بعض أو جميع انواع الضرائب تشجيعا لها على رسالتها وتحقيقا للأغراض التى يحاول المجتمع الوصول اليها .

المبحث الرابع

مصـــــادر الضريبـــة

قد يكون مصدر الضريبة الدخل وقد يكون مصـــدرها راس المـــال ، وفى العصر الحـــديث أصبحت ضرائب الدخل من أهم الضرائب التى تلجـأ اليهـــا السلطات المـالية وتتوسع فى فرضها مبتكرة فى ذلك مختلف الطرائق وشتى الاساليب للحصول على ما يلزمها من ايرادات وتحقيـــق العـــدالة الضريبية . ولعــــل ذلك يرجع الى أن الدخل يتميز عن رأس المـــال بعـــدة صـــفات أهمهـــا تجدده بصـــفة دورية منتظمـــة، دوام مصــــدره ، استقراره ... الخ .

وتدل دراسة تشريعات الضرائب فى الدول المختلفـــة على ان السلطات المـالية عند تعريفهـــا للدخل أو رأس المـــال الخاضع للضريبة لم تشـــترط توافر جميع عناصر هذين المصدرين وذلك حتى لا يجـــد بعض الممولين منفذا للتهرب من دفع الضريبة .

اولا : الدخـــــــل :

الدخل هو الوعاء الاول والطبيعى للضريبة ، ذلك لانه ـــ كما ســـبق أن ذكرنا ـــ يتمتع بصـــفات لا تتوافر فى غيره من مصادر الضريبة واهمهـــا تجدده بصفة دورية مع بقـــاء مصدره ودوامه ، ومن المعـــروف فى الدراسات الاقتصادية أن مصدر الدخل قد يكون ماديا وقد يكون بشريا وقد يكون ناتجا من اندماج هذين المصدرين معـــا . أما المصدر المـــادى فهو رأس المـــال الذى

ينقسم الى عقــار ومنقول ، وأما المصــدر البشرى فهو العمل بنوعيه اليدوى والعقلى . وأما المصدر الثالث والاخير فهــو اندماج عنصرى راس المـــال والعمل . وتختلف التسمية التى تطلق على الدخل باختــلاف مصدره فاذا كان مصـــدره الدخل والارض أو العقـــار يسمى الدخـــل ريع أو ايجـــار ، اذا كان مصـــدره لرأس المـــال (الثروة المنقولة) يسمى الدخـــل فائدة ، واذا كان مصـــدره العمـــل يسمى الدخـــل اجـــر ، واذا كان مصـــدره التنظيم يسمى الدخل ربح .

ويمكن تعريف الدخل بأنه « كل ثروة جـــديدة قابلة للتقدير بالنقـــود يحصل عليها الشخص الطبيعى او المعنوى خلال مدة معينـــة من الزمن ويكون لها صفة الدورية » هذا التعـــريف الذى جرت العادة على استخدامه فى الدراسات الاقتصادية ، يوضح لنا أن الدخل يتميز بالخصائص التالية :

١ — أن تكون الثروة جـــديدة :

وهذا يعنى أنه لا يعتبر دخـــلا الا كل ناتج جـــديد ، فعلى سبيل المثال اذا باع أحـــد الافراد جـــزءا من ممتلكاته وليكن عقـــارا مثلا فان الثمن الذى يحصـــل عليه نتيجة بيع هذا العقـــار لا يعتبر دخـــلا بالنسبة له . ان كل ما حـــدث فى هذه العملية لا يعـــدو أن يكون تحـــويلا فى شـــكل جـــزء من ثروة هذا الفرد دون زيادة فى قيمتها .

والسؤال الذى يواجهنا الآن :

اذا بيع هذا العقار بثمن يزيد عن ثمن شرائه ، فهل يعتبر الفرق دخلا بالنسبة للفرد الذى يبيع العقار ؟

الواقع ان التشريعات الضريبية فى الدول المختلفـــة لم تتفـــق مع بعضـــها البعض فى هـــذا الصـــدد فبينمـــا البعض يعتبره دخـــلا يخضـــع للضريبـــة ، يرى البعض الآخـــر عدم اعتبـــاره دخـــلا وعدم خضوعه للضريبة . ويرجع هذا لخـــلاف فى التشريعات الضريبية ان اختلاف

وجهات نظر الاقتصاديين وفقهاء المالية العامة . ويمكن القول باختصار ان هناك نظريتين :

(أ) نظرية المصدر Theorie de Source أو كما يطلق عليها أحيانا Theorie d'exploitation

(ب) نظرية زيادة القيمة Theorie de Pins — Value أو كما يطلق عليها أحيانا نظرية الاثراء Theorie d'enrichissment.

(أ) نظرية المصدر :

تبعا لهذه النظرية لا يعتبر دخلا الا كل ما يحصل عليه الفرد فى صورة دورية منتظمة خلال مدة معينة اما من مصدر بشرى أو من مصدر مادى أو من اندماج هذين المصدرين . وقد اخذت بعض الدول بهذا الاتجاه نحو تطبيق نطاق الدخل وأهمها التشريع الانجليزى .

(ب) نظرية زيادة القيمة :

طبقا لهذه النظرية يعتبر دخلا كل اثراء أو كل زيادة فى القيمة أيا كان مصدرها وأيا كانت مدتها . وبعبارة أخرى يعتبر دخلا كل زيادة فى أصول رأس المال تحققت خلال فترة معينة اما بزيادة ثمن البيع عن ثمن الشراء بزيادة قيمة المنقول أو العقار أوجبه أو بتركه أو بأية وسيلة أخرى . وهذا هو الاتجاه الفرنسى الذى يدعو الى توسيع نطاق الدخل .

٢ — القابلية للتقدير بالنقود :

من المعروف أن دخل الافراد فى المجتمع يكون عادة فى شكل نقدى ، والواقع أن الدخل الذى يحصل عليه الفرد شكل نقدى يكون مقابل مجموعة

من السلع أو الخدمات أسهم هذا الفرد فى انتاجها أو تأديتها . وعند تحديد نطاق الدخل الخاضع للضريبة يجب ألا يتضمن الا السلع والخدمات القابلة للتقدير بالنقود . فعلى سبيل المثال اذا كانت ربة البيت تؤدى بعض الخدمات لاسرتها (اعداد الاطعمة ، تربية الاطفال ، مساعدتهم فى دروسهم ، حياكة ملابسهم ... الخ) فلا يجب أن يشمل الدخل مقابلا لهذه الخدمات . أما المزايا العينية التى يحصل عليها بعض الافراد من الجهات التى يعملون بها كالسكن بالمجان او استعمال سيارة العمل دون مقابل أو ... الخ ، فيجب أن يشملها الدخل الخاضع للضريبة .

كذلك تجدر التفرقة بين انتفاع الافراد بالعقارات وبين انتفاعهم بالمنقولات ففى انتفاعهم بالعقارات يحسب مقابل لهذا الانتفاع عند تحديد الدخل الخاضع للضريبة (كتقدير قيمة ايجارية للمنزل الذى يمتلكه أحد الافراد ويسكن فيه شخصيا) أما فى حالة انتفاع الافراد بالمنقولات (سيارة ، اثاث ، تحف ... الخ) فلا يؤثر ذلك على تقدير الدخل الخاضع للضريبة .

٣ ــ الاشخاص الطبيعيين والاشخاص المعنويين :

من المعروف أن القانون لا ينظم العلاقات والروابط بين افراد المجتمع فحسب (اشخاص طبيعيين) ولكن كذلك بين مجموعات من الاشخاص او الاموال تتمتع بأهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات (اشخاص معنويين) ولذلك ضمن تعريفنا السابق الدخل أن من يحصل عليه قد يكون شخصا طبيعيا أو فردا او شخصا معنويا اى شركة .

وتختلف التشريعات الضريبية فى معاملتها للاحتياطيات التى تقتطعها شركات المساهمة من أرباحها تخصيصها للتأمين ضد بعض الاخطار أو لتوسع

نطاق نشاطها ، فبينما ترى بعض التشريعات اخضـــاع هذه الاحتياطيات الضريبية ، يرى البعض الآخر اعفاؤها من الضريبة .

٤ ــ عنصر الزمن :

يحصل الافراد على دخولهم نتيجة اسهامهم فى انتـاج السلع أو تأدية الخدمات . ولما كان انتاج الخـدمات يتم بصـــفة مستمرة ودون توقف ، فلا يمكن تحديد الدخل وقياسه الا بتحديد فترة مينة من الزمن ، فقد جـرت العادة على تحديد الدخل وقياسه خلال فترة سنة حتى يتحقق التنسيق مع قواعد ميزانية الدولة ولاسيما « قاعدة السنوية » Règle d'annullité ولذلك يقال أن الدخل يتسم بصفة الدورية أى أنه يتجدد كل سنة . ولكن لا يجب أن يفهم من ذلك أنه يتجدد كل سنة بنفس المقدار ، فالدخل غالبا ما يختلف من سنة لاخرى .

نخلص مما تقـدم الى أن الدخل فى لغـة الاقتصـاد له تفسير معين تمليه الاصول العلمية ، غير أنه فى مجال التطبيق العملى لم تتقيد التشريعات الضريبية بهذا التحديد العلمى ، فمنها ما تجاوزه ومنها ما قصر دونه .

ثانيـا : رأس المـــال :

ومن المعروف أن رأس مال أى فرد هـو الفـرق بين حقوقه ومجموع التزاماته فى وقت ما مقدرة بالنقود . ويتضح من هـذا التعريف أن تقـدير رأس مال أى فرد يتم باجراء المقاصة بين ما له وما عليه ، فاذا كان هناك فائض يكون رأسماله ايجابيا ، واذا كان هناك عجز يكون رأسماله سلبيا .

واذا كان الدخل لابد وأن يقدر خلال فترة معينة من الزمن لانه يمثـل مجموعة من السلع أو الخدمة أسهم صاحب الدخل فى انتاجها أو تأديتها ،

فان راس المال لابد وان يقدر فى وقت ما لانه عبارة عن ثروة متراكمة تتغير قيمتها من وقت لآخر بتغير قيمة حقوقه او مجموع التزاماته .

واذا كان الدخل له ثلاثة مصادر كما سبق ان ذكرنا العمل ، راس المال، (العمل وراس المال) فان راس المال ليس له الا مصدر واحد هو الادخار .

وتتوقف اهمية راس المال على مقدار ما يدره من دخل ، ولذلك يحاول البعض تعريف راس المال بانه « كل عنصر مادى له قدرة على انتاج دخل لصاحبه » وفيما يلى مثال رقمى يوضح كيفية تقدير قيمة راس المال :

اذا فرضنا ان احد الاشخاص يملك راس مال ممثلا فى عقار مبنى يدر له دخلا سنويا يبلغ ٥٠٠٠ جنيه وان سعر الفائدة لهذا النوع من الاستثمار هو ٥ ٪ . فى هذه الحالة يقال ان هذا الفرد يمتلك راس مال تقدر قيمته بمبلغ ١٠٠ر٠٠٠ جنيه ، فان حدث بعد فترة معينة ان زاد الدخل الذىيدره هذا العقار من ٥٠٠٠ جنيه الى ٧٥٠٠ جنيه فيقال فى هذه الحالة ان راس مال هذا الفرد قد أصبح ١٥٠ر٠٠٠ جنيه(١) .

وتجب التفرقة بين راس المال العامل او المستثمر اى راس المال الذى يدر على صاحبه دخلا ، وبين راس المال غير العامل او غير المستثمر اى راس المال الذى لا يدر على صاحبه دخلا . ففى الحالة الاولى تدفع الضريبة من الدخل الذى يدره راس المال وليس من راس المال نفسه ، فكأن ضريبة راس المال فى هذه الحالة ضريبة على الدخل . اما فى الحالة الثانية فالضريبة تدفع فعلا من راس المال حيث تقتطع السلطات المالية مباشرة جزءا منه . ومثال ذلك الضريبة التى تفرض على الاموال

---

(١) سبق ان ذكرنا مثالا رقميا يوضح هذه الحالة ، راجع المبحث الثانى ، « موضوع الضريبة » .

الأموال الراكدة والتحف والمجوهرات وعربات السياحة والبحوث والعقارات غير المبنية ... الخ .

ويحاول بعض فقهاء المالية العامة ولاسيما أنصار الضريبة على رأس المال فيبرر هذه الضريبة بالحجج الآتية :

١ — الضريبة على رأس المال خير وسيلة يمكن الالتجاء اليها لمصادرة جزء من الثروة المكتسبة ، ومن ثم تقليل التفاوت بين الطبقات مما يساعد على تحقيق النظام الاشتراكى .

٢ — الضريبة على رأس المال أقدر من غيرها على اصابة بعض عناصر الثروة التى لا تفرض عليها ضريبة أخرى كالعقارات غير المبنية مثلا . وبذلك تستطيع الدولة أن تشترك فى الانتفاع مما يطرأ على بعض عناصر الثروة من زيادة راسمالية وذلك على الرغم من أن عناصر الثروة نفسها لا تدر دخلا على صاحبها .

٣ — ان فرض الضريبة على رأس المال غير المستثمر يدفع الافراد الى محاولة استثمار رؤوس أموالهم واستغلالها رغبة منهم فى التهرب من هذه الضريبة أو لتعويض ما اقتطعته الضريبة .ولا شك أن استثمار الاموال الراكدة يعود بالنفع على الاقتصاد القومى مما يدفع بعجلة التنمية الى الأمام .

٤ — ان فرض ضريبة واحدة على رأس المال أفضل من فرض ضرائب متعددة يتحمل عبؤها فى النهاية رأس المال .

والواقع أن هذه الحجج التى يسوقها أنصار الضريبة على رأس المال لا تتفق والواقع . فالضريبة على رأس المال لها عيوب كثيرة أهمها :

١ — ان تقويم رأس المال بهدف اخضاعه للضريبة ليس أمرا سهلا ،

فحتى يومنا هذا ما زالت هناك آراء متضاربة فيما يتعلق بتحديد طبيعة رأس المال وتعريفه . والواقع أن كثيرا من عناصر رأس المال يصعب تقديرها كالتحف النادرة واللوحات الاثرية والمجوهرات وطوابع البريد التذكارية ... الخ .

٢ ـ من المعروف فى الدراسات الاقتصادية أن فرض الضريبة على رأس المال يؤدى الى نقص ميل الافراد للادخار ، ومن ثم نقص الاستثمار مما يؤدى الى نقص معدل النمو الاقتصادى .

٣ ـ ان رأس المال ـ بعكس الدخل ـ لا يتجدد بصفة دورية منتظمة ، وهذا يعنى أن فرض ضريبة عليه قد يؤدى فى النهاية الى القضاء عليه وفنائه .

٤ ـ أن فرض ضريبة واحدة على رأس المال بدلا من ضرائب الدخل المتعدد أمر لا يتفق وأصول العدالة الضريبية اذ يؤدى ذلك الى أن يتحمل أصحاب رؤوس الاموال وحدهم عبء الضرائب ، أما من يكون دخلهم مصدره العمل فلا يتحملون شيئا على الاطلاق من هذا العبء .

وهناك أسلوبان لفرض الضريبة على رأس المال :

١ ـ الضريبة على ملكية رأس المال :

Impôt sur la possession du captial

وفى هذه الحالة تفرض الضريبة على رأس المال لمجرد تملك الممول له دون النظر الى أصله وكيفية تكوينه . وقد تفرض هذه الضريبة على الرقم الاجمالى لرأس المال ، كما قد تفرض على بعض عناصره فقط وغالبا ما يكون ذلك عند انتقال هذه العناصر من الذمة المالية للممول الى ذمة ممول آخر .

٢ ـ الضريبة على الزيادة فى راس المال :

Impôt sur la possession du captial

وفى هذه الحالة تفرض الضريبة على ما يطرأ على راس المـــال من زيادة اذ لا يرجع الفضل فيها لصاحبه وانما للمجتمع . ومن أهم صـــور هذه الضريبة تلك التى تفرض على الزيادة فى القيمة العقارية . فاذا قامت الدولة بتنفيذ بعض الاعمال العامة كتحســين شبكة الطرق او حفر الترع او اقامة المصــارف والســدود ، فان ذلك يؤدى الى زيادة قيمة العقارات المبنيــة وغير المبنيــة الموجودة فى هذه المنطقـــة . لذلك يكون من حق السلطات المالية ان تسهم فى الانتفاع بهذه الزيادة التى طرات على القيمة العقارية .

ومن صور هذه الضريبة كذلك تلك التى تفرض على الأنصبة Less Lots وتلك التى تفرض على التركات les Successions .

المبحث الخـــــامس

تقسيمات الضرائب

جرت عادة علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة على تقسيم الضرائب الى المجموعات التالية :

١ ـ. ضرائب على الافراد ، وضرائب على الاموال .

٢ ـ. ضرائب توزيعية ، وضرائب قياسية .

٣ ـ. ضرائب عينية ، وضرائب شخصية .

٤ ـ. ضرائب مباشرة ، وضرائب غير مباشرة .

اولا : الضرائب على الافراد والضرائب على الاموال :

كانت الضريبة فى المجتمعات البدائية تفرض على الاشخاص بمقـــدار ثابت . وقد عرفت هذه الضريبة باسم ضريبة الرؤوس Poll Tax

وتدل الدراسة التاريخية للضرائب على أن هذه الضريبة كانت معروفة لدى الرومان،وكذلك فى الاسلام،باسم خراج الرؤوس،كما عرفتها مصر عندما فتحها عمرو بن العاص حيث قرر فرض ضريبة على كل رجل قادر على العمل قدرها دينار ، والواقع أن هذه الضريبة كانت تناسب طبيعـة العصـور التى فرضت خـلالها . فمن جهة كانت هـذه الضريبة سـهلة فى فهمها وفى جبايتها كما كان من الصعب التهـرب منها . ومن جهة أخرى كانت هذه

الضريبة تتصف بالعدالة لان توزيع الدخول بين الافراد كان متقاربا الى حد بعيد (١) .

ولكن بانتهاء عهد الاقطاع وظهور النظام الراسمالى وسيادة الحرية الاقتصادية ، ولاسيما بعد قيام الثورة الصناعية فى انجلترا فى النصف الثانى من القرن الثامن عشر وانتشارها بعد ذلك فى الدول الاوربية والولايات المتحدة ، انتهى عهد الضرائب التى كانت تفرض على الافراد وأصبحت الضرائب فى العصر الحديث تتخذ الاموال وعاءا لها . وقد كان هذا أمرا طبيعيا ، فمن جهة أصبحت الضريبة على الافراد عاجزة عن مد الدولة بما تحتاج اليه من أموال لتغطية النفقات العامة المتزايدة ، ومن جهة أخرى لم تعد الضريبة على الافراد تحقق العدالة الضريبية نظرا للتفاوت الصارخ فى توزيع الدخول بين الافراد .

ثانيا : الضرائب التوزيعية والضرائب القياسية :

يقصد بالضريبة التوزيعية Impôt de répartition تلك التى تحدد السلطات المالية مقدارها الكلى على أن يوزع على المولين تبعا لمقدرتهم على الدفع دون تحديد سعر الضريبة . والواقع أن هذه الضريبة ليس لها الا ميزة واحدة هى معرفة السلطات المالية مقدما لحصيلة الضريبة . ولكن على الرغم من ذلك فقد عدلت جميع الدول عنها نظرا لانها لا تتفق ومبادىء العدالة الضريبية .

أما الضريبة القياسية Impôt de quohte فهى تلك التى تحدد السلطات المالية سعرها دون تحديد مقدارها الكلى ، ولكن عدم تحديد المقدار الكلى للضريبة لا يمنع بطبيعة الحال من تقدير حصيلة للضرائب المنتظرة

---

(١) عندما بدأ التفاوت فى الدخول فى الظهور تطورت ضريبة الرؤوس وأصبحت متدرجة تبعا للمركز الاجتماعى للممول كما حدث فى روسيا على سبيل المثال .

فى موازنة الدولة . ويمكن القول أن جميع الضرائب فى العصر الحديث اصبحت ضرائب قياسية .

ثالثا : الضرائب العينية والضرائب الشخصية :

تختلف الضريبة العينية عن الضريبة الشخصية من عدة أوجه أهمها :

١ — عند فرض الضريبة العينية Impôt réel لا يراعى مصدر الدخل ، أما عند فرض الضريبة الشخصية Impôt Personnel فان مصدر الدخل يؤخذ فى الاعتبار . وبعبارة أخرى فان الضرائب الشخصية تتعدد بتعدد مصادر الدخل (العمل ، راس المال ، العمل ورأس المال) . وعلى أساس هذه التفرقة فان الضريبة التى تفرض على الدخل الناتج من العمل يكون سعرها أقل من تلك التى تفرض على الدخل الناتج من رأس المال ، لان راس المال كمصدر من مصادر الدخل يعتبر أكثر ثباتا واستقرارا عن العمل .

٢ — تتميز الضريبة العينية بأنها تصيب العنصر الخاضع لها بأكمله (دخل وثروة) مهما بلغت قيمته ، أما الضريبة الشخصية فلا تصيب كل الدخل أو كل الثروة وانما تترك للممول قدرا يسمح له بتحقيق الحد الادنى للمعيشة أو حد الكفاف .

٣ — تفرض الضريبة العينية دون مراعاة لظروف الممول الشخصية أو العائلية ، أما الضريبة الشخصية فانها تراعى الاعباء العائلية للممول .

٤ — تفرض الضريبة العينية غالبا بسعر موحد (ضرائب نسبية) ، أما الضرائب الشخصية فتفرض عادة بأسعار متزايدة بزيادة الدخل (ضرائب تصاعدية) .

٥ — تفرض الضريبة العينية على اجمالى الدخل أو رأس المال ، أما الضريبة الشخصية فلا تفرض الا على الصافى فقط أى انها تأخذ فى الاعتبار تكاليف الحصول على الدخل وأعباء الديون .

رابعا : الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة :

يعتبر تقسيم الضرائب الى مباشرة direct وغير مباشرة indirect من أقدم التقسيمات وأكثرها انتشارا وذيوعا فى مؤلفات المالية العامة والاقتصاد ، والواقع أن هناك عدة أسس ومقاييس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة نوضحها فيما يلى :

١ — امكان نقل عبء الضريبة :

يرى عدد كبير من الاقتصاديين وفقهاء المالية العامة أن الضريبة تعتبر مباشرة اذا كان من المستحيل نقل عبئها . وتعتبر غير مباشرة اذا كان من الممكن نقل عبئها . ويقصد بنقل عبء الضريبة أن يتحمل عبأها النهائى شخص آخر غير دافع الضريبة . ولذلك يجب التفرقة بين « دافع الضريبة » أو كما يسمى بالانجليزية Tax payer وبالفرنسية Revevable وبين « متحمل عبء الضريبة » أو كما يسمى بالانجليزية Tax bearer وبالفرنسية contribuable وطبقا لهذه القاعدة فان ضرائب الدخل تكون ضرائب مباشرة ، والضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك تكون ضرائب غير مباشرة .

والواقع أن هذا المعيار للتفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة وغير المباشرة يجانب الصواب . حقا أن امكان نقل عبء الضريبة يتوقف على طبيعة الضريبة المستحقة ، ولكنه فى نفس الوقت يتوقف كذلك على عدد آخر من العوامل منها على سبيل المثال درجة مرونة عرض وطلب السلعة محل الضريبة .

فمثلا اذا فرضت السلطات المالية رسم انتاج على احدى السلع التى يكون الطلب عليها كثير المرونة فتكون هذه الضريبة غير مباشرة . ولكن قد يحدث أن يفضل المنتج تحمل هذه الضريبة أو جزء منها حتى لا ينكمش الطلب انكماشا كبيرا بسبب ارتفاع السعر . ففى مثل هذه الحالة ، اذا اخذنا بمعيار نقل عبء الضريبة تكون هذه الضريبة مباشرة لانه لم يتم نقل عبئها كليا او جزئيا .

وهناك عوامل اخرى كثيرة تؤثر فى امكان نقل عبء الضريبة ، منها سعر الضريبة ونوع العنصر الخاضع لها ، وتوافر أو انعدام المنافسة و ... الخ .

وتدل التجربة على أن ضرائب الدخل تعتبر ضرائب مباشرة يمكن نقل عبئها فى كثير من الحالات . فاذا عمدت السلطات المالية الى رفع أسعار الضريبة على الارباح التجارية والصناعية (ضريبة مباشرة) فان المنتجين يستطيعون نقل عبء هذه الضريبة الى المستهلكين عن طريق رفع أسعار منتجاتهم ، فتصبح هذه الضريبة غير مباشرة .

وكذلك الحال بالنسبة للرسوم الجمركية (ضريبة غير مباشرة) نجد أن عبأها يقع جزئيا على المصدر الاجنبى وجزئيا على المستورد ، ويختلف الجزء الذى يتحمله كل طرف تبعا لدرجة مرونة العرض والطلب فى الدولة المستوردة والدولة المصدرة .

والضريبة العقارية التى تعتبر ضريبة مباشرة طبقا للمعيار السابق ، قد يتمكن الملك من نقل عبئها أو جزء منه الى المستأجر وذلك عن طريق زيادة الايجار ولاسيما اذا كان الطلب على المساكن فى ازدياد مستمر مع ضعف نسبى فى مرونة العرض ، وبذلك تصبح هذه الضريبة غير مباشرة .

وخلاصة القول أن اتخاذ « امكان نقل عبء الضريبة » كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة **لا يتفق والواقع** وتؤدى الى اعتبار بعض الضرائب تارة مباشرة وتارة أخرى غير مباشرة .

٢ ـ ثبات المادة الخاضعة الضريبية :

يرى البعض الآخر من علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة على أساس مدى ثبات العناصر الخاضعة للضريبة . فبينما نجد أن الضرائب المباشرة تنصب دوريا (غالبا سنويا) على المركز المالى للممول الذى يتكون من عناصر ثابتة ودائمة لفترة (كالملكية او ممارسة المهنة) نجد أن الضرائب غير المباشرة تفرض على وقائع خاصة أو أعمال عرضية متقطعة (كالاستهلاك والتبادل والانتاج والاستعمال (١)) .

والواقع أن اتخاذ مدى ثبات المادة الخاضعة للضريبة كأساس للتفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة لا يخلو من النقد . فعلى سبيل المثال نجد أن ضريبة التركات التى تنصب على رأس لمال ضريبة مباشرة ، المثال نجد أن ضريبة التركات التى تنصب على رأس المال ضريبة مباشرة ، بالدوام أو الدورية وانما يعد من الاعمال العرضية .

٣ ـ الأوراد الاسمية :

فى هذه الحالة تكون التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير

---

(1) Lucien Mebl ' Science et technique Fiscales, tense P.U.F., Paris. 1956. p. 50.

المباشرة على أساس معيارى ادارى يتعلق بطريقة جباية أو تحصيل الضريبة ، فبينما يتم تحصيل الضرائب المباشرة بناء على أوراد أو قوائم اسمية يوضح فيها اسم الممول ومقدار الضريبة المفروضة عليه ، يتم تحصيل الضرائب غير المباشرة دون الحاجة الى اصدار مثل هذه القوائم ودون البحث فى حالة الممول الشخصية ، وانما يتم تحصيلها عند حدوث وقائع معينة كانتاج السلعة أو استيرادها من الخارج أو بيعها الى المستهلك أو ... الخ . وطبقا لهذا المعيار تكون ضرائب مباشرة ، بينما تكون الرسوم الجمركية ورسوم الانتاج التى يتم تحصيلها دون اصدار أوراد اسمية ضرائب غير مباشرة .

والواقع أن هذا المعيار كسابقيه لا يخلو من أوجه النقد . فالضريبة على القيم المنقولة (قوائم السندات وأرباح الاسهم لحاملها) ضريبة مباشرة، وعلى الرغم من ذلك يتم تحصيلها دون اصدار أوراد اسمية لاستحالة تحديد ومعرفة الممولين شخصيا .

نخلص مما تقدم الى أن هناك معايير متعددة للتفرقة بين الضرائب المباشره والضرائب غير المباشرة . ولكن على الرغم من تعدد المعايير فانها كلها عرضة للنقد ولا يمكن الاعتماد على أحدها فقط لضمان الوصول الى نتيجة سليمة . وعلى أى حال جرت عادة علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة على استخدام تعبير « الضرائب المباشرة » للدلالة على ضرائب الدخل وضرائب رأس المال ، واستخدام تعبير « الضرائب غير المباشرة » على الضرائب الجمركية وضرائب الاستهلاك .

وقد انقسم علماء الاقتصاد وفقهاء المالية العامة الى فريقين : فريق

يدافع عن الضرائب المباشرة ويوضح مزاياها وفى نفس الوقت يهاجم الضرائب غير المباشرة ويوجه اليها الانتقادات ، وفريق آخر يدافع عن الضرائب غير المباشرة موضحا مزاياها وعيوب الضرائب المباشرة . وفيما يلى عرض مختصر لوجهة نظر كل من الفريقين .

أولا : مزايا الضرائب المباشرة :

١ — تتميز الضرائب المباشرة بعدالتها فى توزيع الاعباء الضريبية وذلك لانها تفرض على اساس مقدرة المولين على الدفع . ففى ظل هذا النظام يمكن تطبيق مبدأ التصاعد فى اسعار الضرائب ، كما يمكن اخذ ظروف الممول الشخصية واعبائه فى الاعتبار .

٢ — عدم تأثرها بالدورة التجارية والتقلبات الاقتصادية كثيرا مما يؤدى الى ثبات حصيلتها نسبيا نتيجة لثبات العناصر التى تفرض عليها كالاجور والمرتبات ، ودخول العقارات المبنية ، ودخول الاطيان ، وغيرها .

٣ — سهولة تقديرها مما يمكن من الاعتماد عليها الى حد بعيد عند تقدير الايرادات العامة فى موازنة الدولة . وترجع سهولة تقدير الضرائب المباشرة الى معرفة السلطات المالية مقدما لدافعى الضريبة ومقدار ثرواتهم الخاضعة للضريبة .

والواقع أن بعض أنواع الضرائب المباشرة اسهل فى تقديره عن البعض الآخر . فمثلا نجد أن ضريبة الاراضى اسهل فى تقديرها من ضريبة الدخل لأن مساحة الارض الزراعية لا تتغير كثيرا من عام لآخر ، فى حين أن الدخل يكون عرضة للزيادة والنقصان من عام لآخر .

٤ — عندما يدفع الممول الضريبة المباشرة يشعر بوطانتها وهذا يجعله يتتبع كيفية انفاق الدولة لحصيلة الضرائب .

٥ — تتميز الضريبة المباشرة بوضوحها حيث يعرف كل ممول على وجه التحديد مقدار ما يدفعه من ضرائب ، هذا بالاضافة الى وجود علاقة مباشرة بينه وبين الادارة القائمة على التحصيل ، أى عدم وجود وسيلة بينهما .

ثانيا : عيوب الضرائب المباشرة :

١ — يغلب على الضرائب المباشرة عدم اتصافها بالمرونة الكافية ، ومن ثم عدم امكان التحكم فى حصيلتها أى زيادتها أو انقاصها بسهولة وسرعة طبقا لما تقضى به الظروف الاقتصادية .

٢ — اذا سادت الاقتصاد القومى موجة تضخمية ، أى ارتفاع فى الاسعار ، ومن ثم انخفاض فى قيمة النقود ، فهذا يعنى انخفاضا فى القيمة الحقيقية لحصيلة الضرائب المباشرة .

٣ — تعقد وطول اجراءات الربط والتحصيل مما يترتب عليه تأخر تحصيل الكثير منها .

٤ — وجود علاقة مباشرة بين الممول والسلطة القائمة على التحصيل يفتح بابا للتهرب من دفع الضريبة أو جزء منها وذلك بالاستعانة بشتى الطرق : كالوساطة ، والمحسوبية ، والرشاوى وغيرها .

٥ — شعور الممول بوطأتها ومن ثم كراهيته لها ، ولاسيما فى حالة ارتفاع سعرها مما يشجعه على محاولة التهرب منها .

ثالثا : مزايا الضرائب غير المباشرة :

١ — تتميز الضرائب غير المباشرة بأنها تؤدى — الى جانب وظيفتها

المالية — وظيفة اقتصادية على جانب كبير من الاهمية الا وهى تحقيق التوازن بين العرض والطلب لكل فرع من فروع الانتاج ، فعلى سبيل المثال ، عندما تزيد الكمية المنتجة (العرض) عن الكمية المستهلكة (الطلب) لسلعة ما . يلجأ المسئولون الى تخفيض الضريبة المفروضة على هذه السلعة مما يؤدى الى انخفاض سعرها ، ومن ثم تمدد الطلب ليتعادل مع العرض . والعكس صحيح بمعنى أنه عندما تكون الكمية المطلوبة من سلعة ما اكبر من الكمية المعروضة . يلجأ المسئولون الى زيادة الضريبة المفروضة عليها مما يؤدى الى ارتفاع سعرها ، ومن ثم انكماش الطلب المتعادل اسعارها(١) ففى هذه الحالة قد تؤدى الضريبة المفروضة على الجلود مع العرض . ومن الواضح أن الضرائب المباشرة لا تؤدى هذه الوظيفة الاقتصادية .

٢ — الضرائب غير المباشرة أكثر عدالة من الضرائب المباشرة . ويرجع ذلك الى أن الضرائب المباشرة تحابى ذوى الدخول المرتفعة على حساب ذوى الدخول المنخفضة . فمن المعروف أن الموظفين والعمال — وهم أصحاب الدخول المنخفضة — لا تكون لديهم أية فرصة للتهرب من الضريبة المباشرة ولو جزئيا لانهم يدفعون الضريبة (كسب العمل) بناء على اقرار من الغير (صاحب العمل أو المصلحة الحكومية) وغالبا ما يتم حجزها عند المنبع . أما أصحاب الدخول المرتفعة (أصحاب المهن الحرة) فتكون لديهم فرصة كبيرة للتهرب من الضريبة المباشرة (ضريبة الارباح التجارية والصناعية ، ضريبة المهن غير التجارية ، ضريبة الايراد العام) لانهم يدفعونها بناء على اقرار يقدموه بأنفسهم .

ومن جهة أخرى فانه فى ظل نظام الضرائب المباشرة تكون هناك تفرقة بين المولين نذكر منها :

(أ) تفرقة بين المولين الذين يكونون ملزمين بحكم القانون بامساك دفاتر منتظمة وبين المولين الذين لا يلزمهم القانون بذلك .

(ب) تفرقة بين المولين الذين تسمح لهم طبيعة عملهم بالتهرب من الضريبة وبين المولين الذين لا تسمح لهم طبيعة عملهم بذلك .

(جـ) تفرقة بين المولين الذين يستطيعون التهرب من الضريبة تحت ستار « سر المهنة » وبين المولين الذين لا تتاح لهم هذه الفرصة للتهرب من الضريبة .

(د) تفرقة بين المولين الذين تكون لهم صلات قرابة أو صداقة بالمسئولين عن تقدير وتحصيل الضريبة ، وبين المولين الذين تنعدم صلاتهم بالمسئولين .

(هـ) تفرقة بين المولين الذين يتمتعون بأخلاق عالية وضمير يقظ وحماس وطنى ، وبين المولين الذين يضربون بهذه القيم عرض الحائط .

كل هذه المساوىء التى تتميز بها الضرائب المباشرة وتجعلها غير عادلة ، لا تتوفر فى الضرائب غير المباشرة التى تعتبر بحق أكثر عدالة من حيث توزيع العبء الضريبى بين المواطنين تبعا للقدرة المالية لكل منهم .

٣ — تتميز حصيلة الضرائب غير المباشرة بالمرونة . ففى أوقات الرخاء تزداد حصيلتها على الرغم من عدم زيادة أسعارها وذلك نتيجة للرواج ، ومن ثم زيادة الانفاق وكثرة المعاملات فى المجتمع . كما يقصد بالمرونة أيضا

زيادة حصيلتها فور اتخاذ قرار زيادة أسعارها بعكس الحال بالنسبة للضرائب المباشرة التى لا تزيد حصيلتها الا بعد فترة معينة من زيادة أسعارها .

٤ — تتميز الضرائب غير المباشرة بأنها سهلة فى تحمل عبئها نظرا لعدم الشعور بوطأتها لانها تندمج فى ثمن البيع ، ومن ثم فغالبا ما يجهل الفرد مقدارها الصحيح .

٥ — ان نقل عبء الضريبة غير المباشرة لا تكون له آثار سيئة بعكس الحال عند نقل عبء الضريبة المباشرة . ففى هذه الحالة الاخيرة يتم نقل عبء الضريبة بطريقة غير منتظمة ومنافية لما تهدف اليه قوانين الضرائب والسياسة المالية للدولة ، أما عبء الضرائب غير المباشرة فيتم بطريقة منتظمة وبما يتفق مع السياسة المالية للدولة لان المشرع يعلم مقدما أنه سيتم نقل عبء هذه الضريبة ، ومن ثم فهو يعلم تماما من سيتحمل عبؤها فى النهاية.

٦ — فى ظل نظام الضرائب المباشرة تكون البيانات التى يحصل عليها الجهاز الاحصائى فى الدولة بعيدة عن الصحة لان المنتجين وأصحاب الاعمال وأرباب المهن الحرة وغيرهم من المولين يحاولون اخفاء جزء من انتاجهم ونشاطهم للتهرب ولو جزئيا من دفع الضريبة . أما فى ظل نظام الضرائب غير المباشرة فتكون هذه البيانات مطابقة للواقع لان هؤلاء جميعا لا تكون لهم أية مصلحة خاصة فى عدم اظهارها كاملة . فالمنتج — على سبيل المثال — يعلم تماما أن كل ما سيدفعه من ضرائب غير مباشرة سينقل عبؤه كاملا الى المستهلك .

٧ — يستدعى نظام الضرائب المباشرة وجود جهاز ادارى ضخم لتقدير وربط وتحصيل الضريبة وكذلك لمكافحة التهرب منها ، مما يكلف الدولة

نفقات باهظة ويؤدى فى النهاية الى ضعف الحصيلة الصافية للضرائب . هذا علاوة على تأخير جباية الكثير منها بسبب طول الاجراءات التى يستلزمها ربطها وتحصيلها . أما نظام الضرائب غير المباشرة فلا يحتاج تطبيقه الا لعدد محدود من الاداريين نظرا لسهولة تقدير الضريبة وتحصيلها .

٨ — يرى أنصار الضرائب المباشرة — كما سبق أن ذكرنا — أنها تتميز بتحقيق العدالة نتيجة تطبيق الاسعار التصاعدية . ويضيف أنصار الضرائب المباشرة أن هذه الميزة لا تتوافر فى الضرائب غير المباشرة حيث يدفع الافراد — رغم التفاوت الكبير فىمستويات دخولهم — نفس المقدار من الضريبة عن كل وحدة مستهلكة من السلع والخدمات .

والواقع أن هذا الرأى مردود عليه بالملاحظتين التاليتين :

(أ) ان التصاعد فى نظام الضرائب المباشرة يفقد جزءا كبيرا من قيمته فى التطبيق العملى . فمن جهة يحاول الممول بشتى الطرق اخفاء جزء من دخولهم حتى لا يخضعون للأسعار المرتفعة للضريبة التصاعدية ، ومن جهة أخرى يوزع الممولون مصادر دخولهم على اعضاء الاسرة حتى يخضع كل دخل على حدة لمعدل منخفض من الضريبة .

(ب) ان التصاعد يمكن تطبيقه فى نظام الضرائب غير المباشرة وذلك بتقسيم السلع الى عدة مجموعات بالشكل التالى :

سلع ضرورية ، سلع جارية الاستعمال ، سلع شبه كمالية ، سلع

كمالية ، سلع الترف . وتعفى سلع المجموعة الاولى (السلع الضرورية) من كل ضريبة ، وهذا الاعفاء يتشابه مع اعفاء الحد الادنى للمعيشة فى ظل نظام الضرائب المباشرة ، ثم تفرض الضريبة بعد ذلك باسعار تصاعدية على المجموعات التالية .

٩ — لعل اهم اعتراض على الضرائب المباشرة ذات الاسعار التصاعدية هو انها تؤدى الى اقتطاع جزء هام من دخول الافراد ذوى الدخول المرتفعة مما يؤدى الى نقص مقدرتهم على الادخار وليس مقدرتهم على الاستهلاك . ومن الواضح أن هذا يتعارض مع احتياجات التنمية فى الدول النامية . وفى هذا الصدد يقول راجنر نوركس « اذا كان الهدف هو تشجيع الادخار فان الضرائب يجب أن تفرض على الانفاق وليس على الدخل(١) » .

أما الضرائب غير المباشرة فان تؤدى الى نقص الاستهلاك وليس الادخار وهذا يتفق مع احتياجات التنمية فى الدول النامية .

رابعا : عيوب الضرائب المباشرة :

يتضح من التحليل السابق أن الضرائب غير المباشرة تتمتع بكثير من

---

(1) For The Sake of the incetive to Save, Taxation should not be on personnal income, but Rather on expenditures Rogner Nuikse, problems of capital formation in underdeveloped countries, P. 140.

المزايا ، كما يتضح كذلك أن ما يذكر عادة من عيوب لهذه الضرائب مردود عليـــه . ولذلك فنحن نعتقـــد أن الضرائب غير المبـــاشرة أفضل — بصفة عامة — من الضرائب المباشرة .

والمشـــاهد أن النظم الضريبية فى جميـــع العـــالم الرأسمالية ، واشتراكية ، متقدمة ونامية) تجمع بين الضرائب المباشرة والضرائب غـــير المباشرة ، الا ان مدى مساهمة كل منهمـــا فى الحصيلة الاجمالية للضرائب يختلف من دولة لاخرى .

المبحث السادس

نقل الضريبة واستقرارها

SHIFTING AND INCIDENCES

يقصد بنقل الضريبة أن الشخص الذى تفرض عليه الضريبة ويكون مكلفا بدفعها ينقل عبؤها الى شخص آخر . أما استقرار الضريبة فيقصد به المكان النهائى الذى يرسو عليه عبء الضريبة .

ويتم نقل الضريبة الى الأمام Forward أو الى الخلف Backward ويمكن توضيح الفرق بين الحالتين عن طريق المثال التالى :

اذا قررت الحكومة فرض رسم انتاج على صناعة دباغة الجلود ، فقد يؤدى ذلك الى رفع ثمن الجلود المدبوغة بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا . فى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل الى الأمام أى الى مرحلة تلى من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة وهى مرحلة دباغة الجلود . ومن الطبيعى ان يؤثر ذلك على أسعار المصنوعات الجلدية فتتجه نحو الارتفاع بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا .

فى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل مرة أخرى الى الأمام حيث تستقر نهائيا على المستهلكين .

أما اذا كانت أحوال سوق تصريف المصنوعات الجلدية لا تسمح بارتفاع

أسعارها(١) ففى هذه الحالة قد تؤدى الضريبة المفروضة على الجلود المدبوغة الى تخفيض ثمن الجلود الخام بمقدار الضريبة كليا أو جزئيا . فى هذه الحالة يكون عبء الضريبة قد نقل الى الخلف أى الى مرحلة تسبق من الوجهة الفنية المرحلة الخاضعة للضريبة وهى مرحلة دباعة الجلود حيث يتحمل عبء الضريبة منتجو الجلود الخام .

ولدراسة نقل الضريبة بشىء من التفصيل ، لابد من التفرقة بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة مع التمييز بين حالة المنافسة وحالة الاحتكار(٢) .

أولا : نقل الضرائب المباشرة

(أ) حالة المنافسة :

من المعروف أنه فى ظل المنافسة الكاملة يحدد المنتج حجم انتاجه الذى يحقق له أكبر ربح ممكن عند النقطة التى يلتقى فيها منحنى التكلفة الحدية مع منحنى الايراد الحدى . فاذا فرضت الحكومة ضريبة على أرباح المنتج ، فان هذه الضريبة لا تؤثر فى التكلفة ولا فى الايراد الحدى .

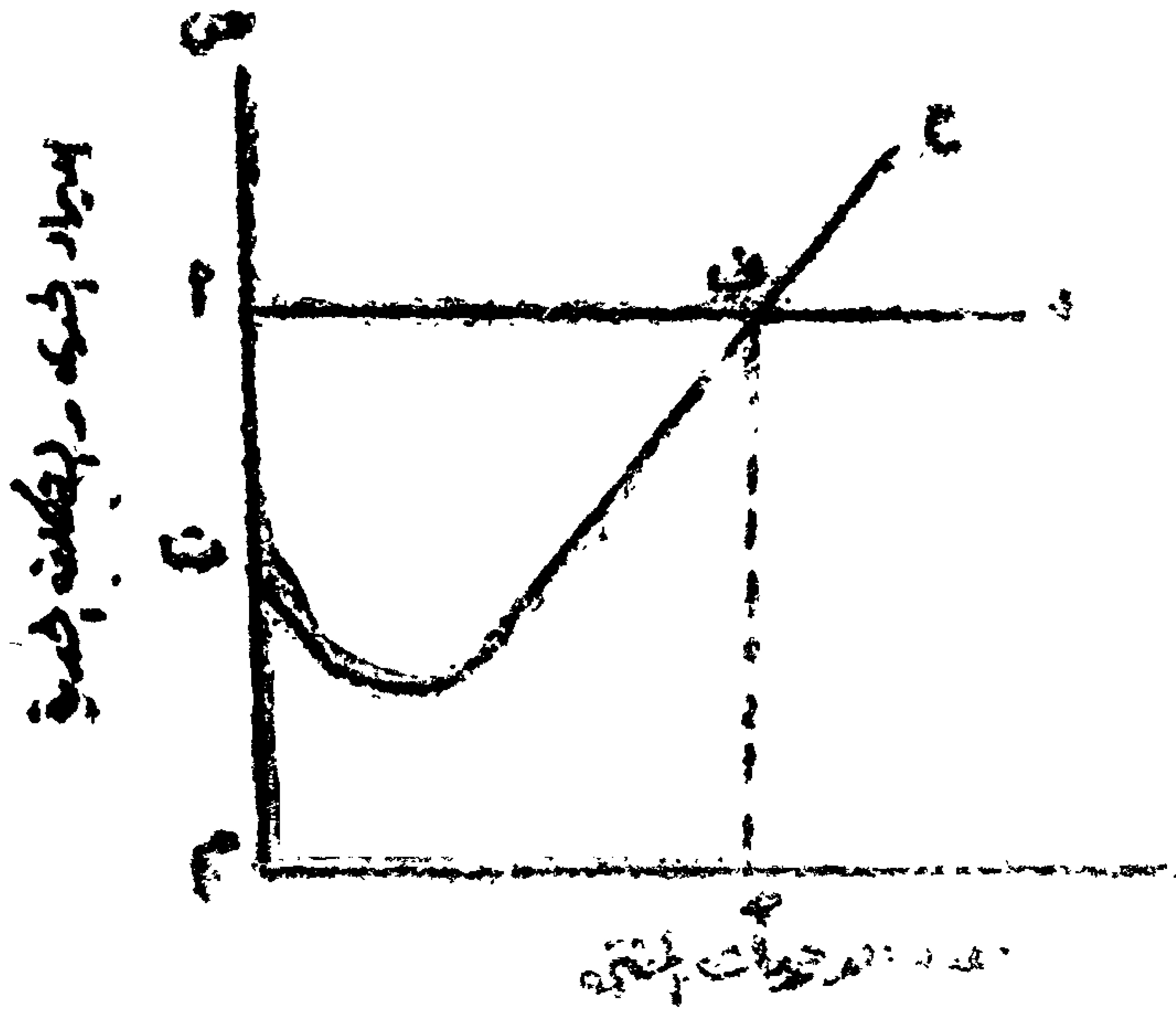
---

(١)كأن يكون الطلب على المصنوعات الجلدية كثير المرونة مثلا .

(1) M. Slade Kendvick, Public Finance, Principles and Problems, P.P. 558 — 567.

ولذلك فان حالة التوازن لا تتأثر اطلاقا نتيجة فرض هذه الضريبة التى يستقر عبؤها نهائيا على المنتج .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البيانى التالى :



ويوضح المحور الافقى م س عدد الوحـــدات المنتجة ويوضح المحور الرأسى م ص الايراد الحدى والتكلفة الحدية ، ويمثل الخط الافقى أ ب الايراد الحدى (الثمن) ويمثـــل المنحنى ت ح التكلفـــة الحـــدية . أما النقطة ف فهى نقطة التقاء منحنى التكلفة الحـــدية مع منحنى الايراد الحدى وهى التى تحدد الحجم الامثل للانتاج (م جـ) .

ويلاحظ أن هذا التحليل ينطبق فقط فى المدة المتوســطة التى لا تتسع الى تغيير فى عدد المشروعات ه أما فى المدة الطـــويلة التى تتسع لذلك ، فان

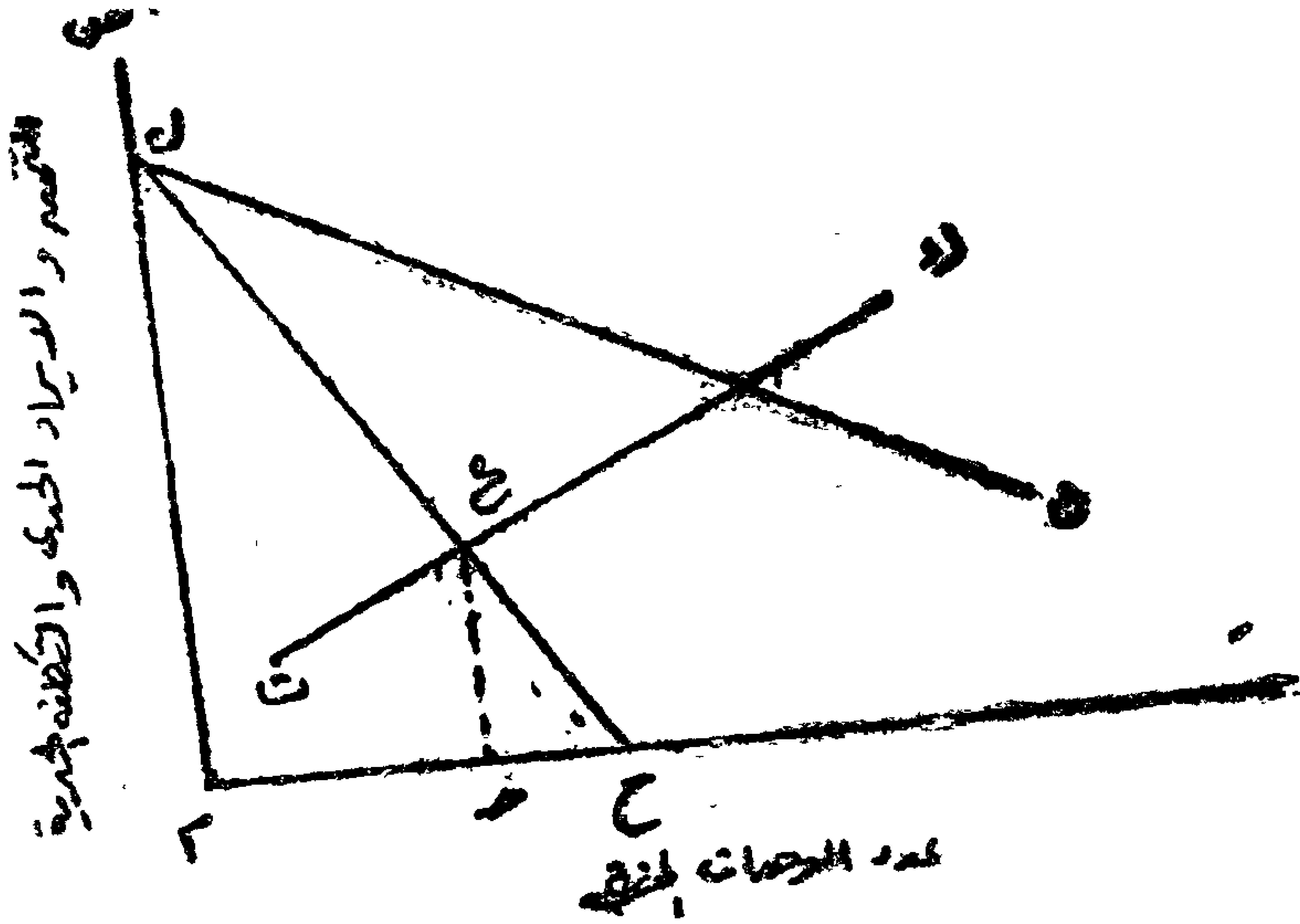
فرض الضريبة على أرباح صناعة ما قد يؤدى الى تحــول بعض المنتجــين الى صناعات أخرى . فى هذه الحالة تقل الكميـــة المنتجة من الصناعة التى فرضت الضريبة على أرباحها مما يؤدى الى ارتفاع أسعار منتجاتها ، وبذلك تكون الضريبة قد نقلت الى المستهلكين .

(ب) حالة الاحتـــكار :

الواقع أن الامر يختلف فى حالة الاحتكار عنه فى حالة المنافسة (المــدة المتوسطة) فالمحتكر يحــدد حجم انتــاجه الذى يحقق له أكبر ربح ممكن عند النقطة التى يلتقى عندها منحنى التكلفة الحدية مع الايراد الحــدى . فاذا فرضت الحكومة ضريبة على أرباح المحتكر ، فان هذه الضريبة لا تؤثر فى التكلفة الحدية ولا فى الايراد الحدى ، ولذلك فان حالة التوازن لا تتأثر اطلاقا نتيجة هذه الضريبة التى يستقر عبؤها نهائيا على المحتكر .

وبعبارة أخرى فان حجم الانتاج الذى يحقق للمحتكر أكبر ربح ممكن قبل فرض الضريبة سيحقق له أيضا أكبر ربح صاف بعد فرض الضريبة .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البيانى التالى :



يوضح المحور الافقى م س عدد الوحدات المنتجة ، ويوضح المحور الرأسى م ص الثمن والايراد الحدى والتكلفة الحدية . ويمثل المنحنى ل ن الثمن ، كما يمثل المنحنى ل ح الايراد الحدى ، والمنحنى ت ك التكلفة الحدية . اما النقطة ع فهى نقطة التقاء منحنى التكلفة الحدية مع منحنى الايراد الحدى وهى التى تحدد الحجم الامثل للانتاج (م ج) .

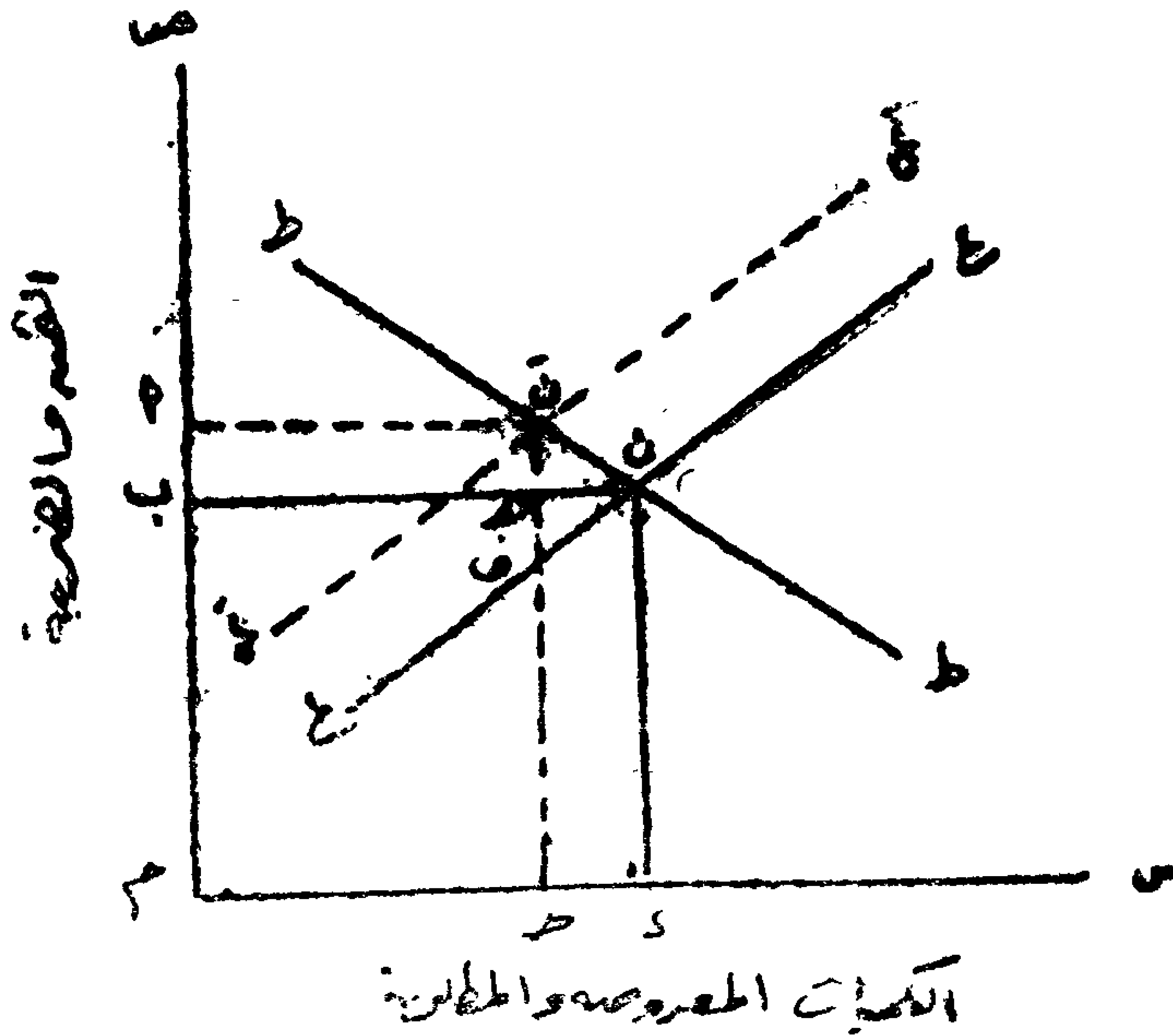
ثانيا : نقل الضرائب غير المباشرة :

(أ) حالة المنافسة :

لما كان العرض الكلى يتوقف على مستوى الثمن بالنسبة الى التكلفة الحدية فى المشروعات المختلفة ، أو بعبارة أخرى لما كان العرض الكلى يتكون من مجموع منحنيات التكلفة الحدية ، فان فرض الضريبة غير المباشرة (لرسوم الانتاج مثلا) سيؤدى حتما الى انتقال منحنى العرض

الى اليسار اى نقص الكمية المعروضة بمقدار الضريبة المفروضة. ومن الطبيعى أن يؤدى ذلك الى ارتفاع الثمن .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البيانى التالى :

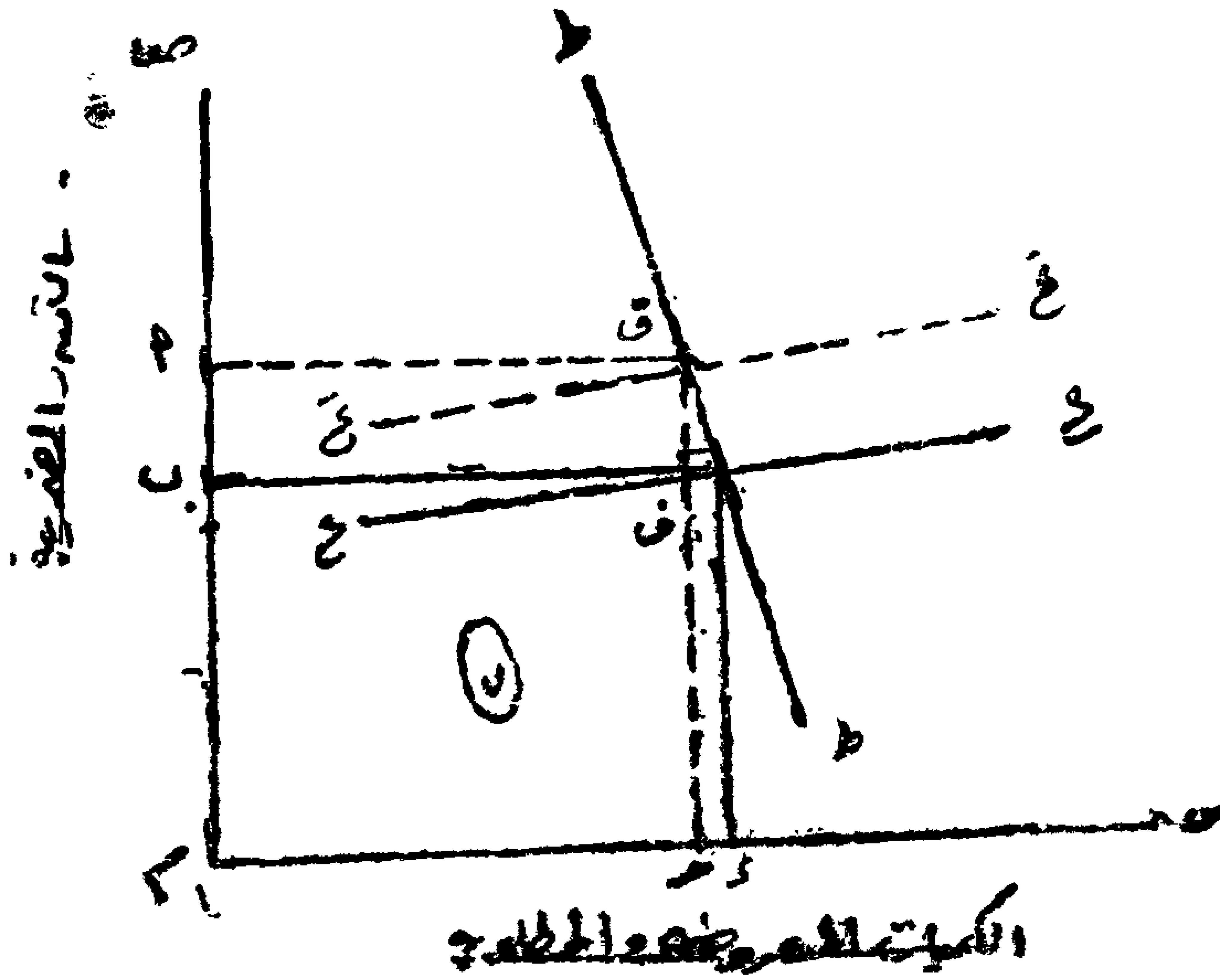


يوضح المحور الافقى م س الكميات المعروضة والمطلوبة ، ويوضح المحور الراسى م ص الثمن والضريبة ، ويوضح المنحنى ع ع العرض قبل فرض الضريبة ، ويوضح المنحنى ط ط الطلب ، ويتقابل المنحنيان فى النقطة من حيث تتعادل الكمية المعروضة م د مع الكمية المطلوبة م د ويكون ثمن التوازن م ب . وواضح من الرسم أن فرض الضريبة يؤدى الى تغير العرض بالنقص ويصبح منحنى العرض ع ع ويرتفع الثمن الى م ا ، وتجدر الاشارة الى أن الزيادة فى الثمن ب ا أى هـ ن أقل من مقدار

الضريبة المفروضة ف ن ويرجع ذلك الى المستهلك يتحمل جزء من مقدار الضريبة ، ويتحمل المنتج الجزء الآخر .

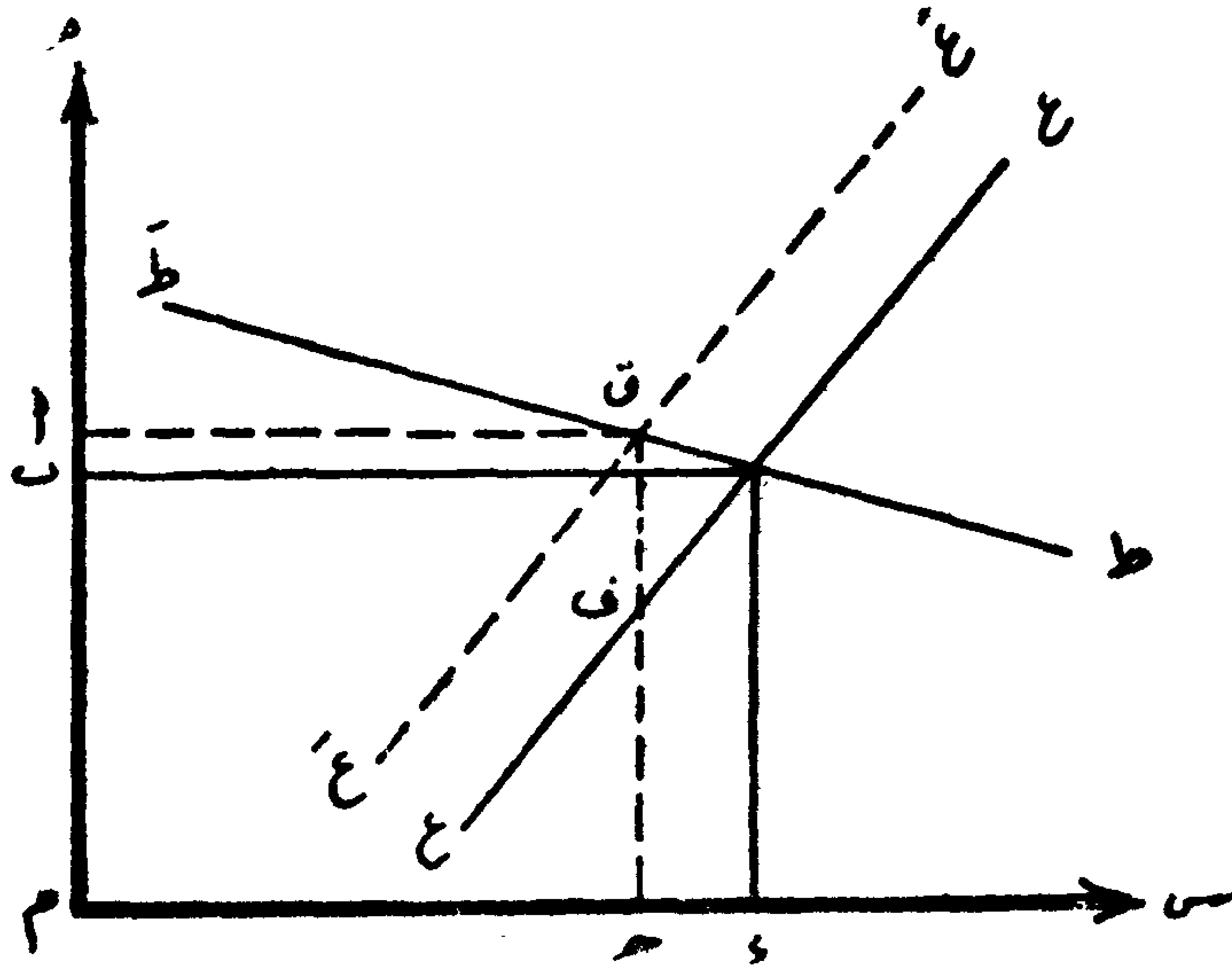
الواقع أن الجزء الذى يتحمله المنتج والجزء الذى يتحمله المستهلك من الضريبة غير المباشرة يتوقف على مرونة العرض ومرونة الطلب .

فاذا كان الطلب قليل المرونة والعرض كثير المرونة ، يرتفع الزمن بنسبة كبيرة أى أن المستهلك يتحمل الجزء الاكبر من الضريبة بينما لا يتحمل المنتج الا جزءا ضئيلا منها . ويمكن توضيح ذلك بالرسم البيانى التالى :



واضح من هذا الرسم أن ارتفاع الثمن ب أ يقل قليلا جدا عن مقدار الضريبة ف ق . اما اذا كان الطلب كثير المرونة والعرض قليل المرونة ، فان الثمن يرتفع بنسبة ضئيلة أى أن المستهلك يتحمل جـــزءا بسيطا من الضريبة بينما يتحمل المنتج الجزء الاكبر منها .

ويمكن توضيح ذلك بالرسم البيانى التالى :



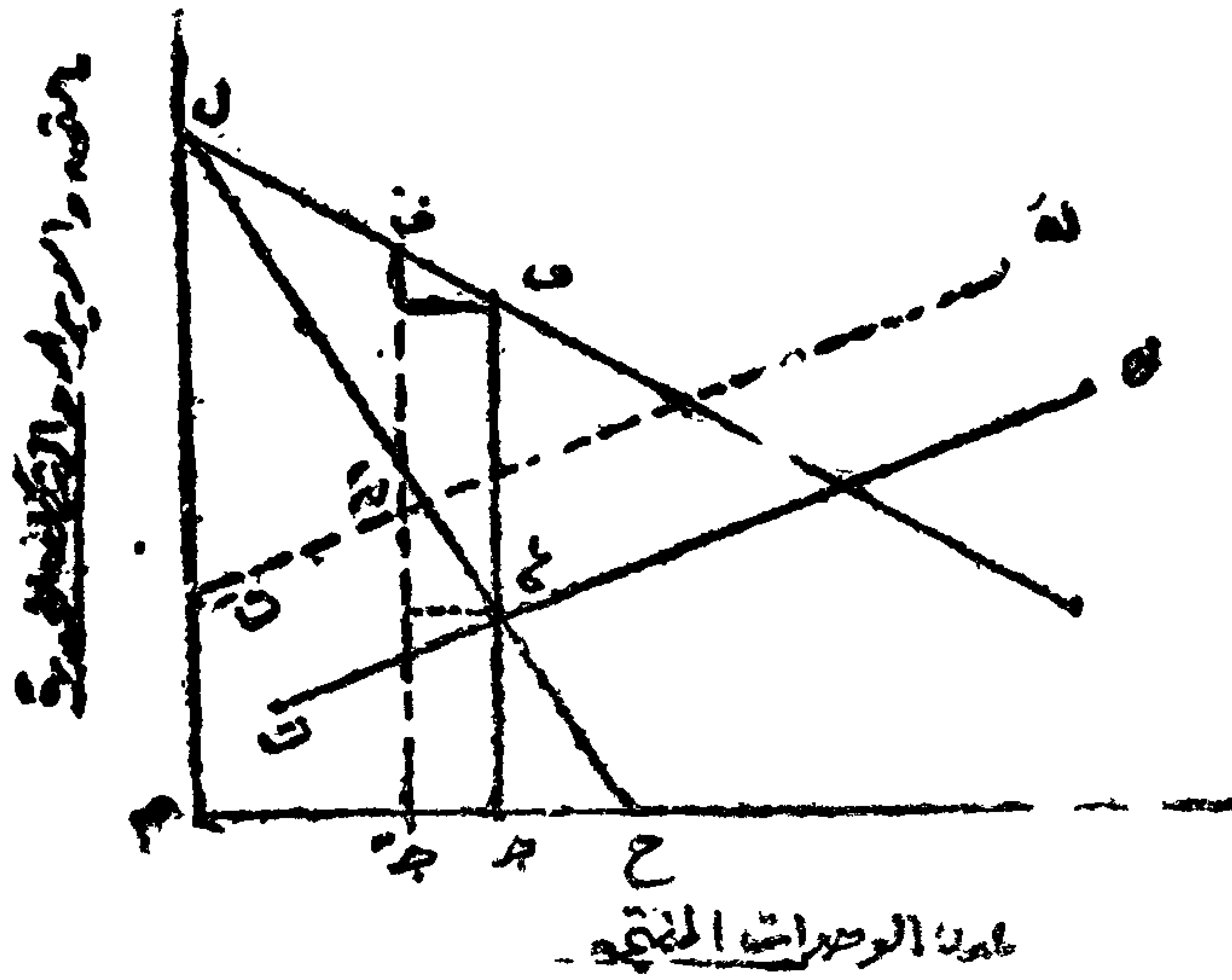
الكميات المعروضة والمطلوبة

واضح من الرسم أن ارتفاع الثمن ب أ يقل كثيرا عن مقدار الضريبة ف ق .

(ب) حالة الاحتكار :

اذا فرضت الحكومة ضريبة غير مباشرة (رسوم انتاج مثلا) فان هذه الضريبة تؤدى الى زيادة التكلفة الحدية ، ومن الطبيعى أن يؤدى ذلك الى ارتفاع ثمن البيع أى نقل عبء الضريبة الى المستهلكين .

ويمكن توضيح هذه الحالة بالرسم البيانى التالى :



واضح من هذا الرسم أن فرض الضريبة قد أدى الى انتقــال منحنى التكلفــة الحدية ك ت جهة اليسـار ك ت مما يعنى زيادة التكلفــــة الحدية ، كما يتضح أيضا ارتفاع الثمن من ف حـ الى ف حـ أى بزيادة تساوى ف هـ . ويمكن تقدير هذه الزيادة بالنسبة لمقــدار الضريبة لذلك نرسم الخط الأفقى ع د فنجد أن ف هـ = $\frac{1}{2}$ ن د . لآن ميــل الايراد الحــدى يساوى ضعف ميل الطلب ومعنى ذلك أن ارتفــاع الثمن أقل من نصف مقدار الضريبة . ويلاحظ أن مدى ارتفاع الثمن يتوقف على عاملين هما : انحدار منحنى التكلفة الحدية ومرونة الطلب .

المبحث الســــابع

الآثار الاقتصـــــادية للضرائب

سوف تقتصر دراستنا هنا على أهم الآثار الاقتصادية للضرائب وهى :

١ ـ أثر الضرائب على الادخار واستثمار .

٢ ـ أثر الضرائب على الاستهلاك والانتاج .

٣ ـ أثر الضرائب على تخصيص الموارد .

٤ ـ أثر الضرائب على توزيع الدخل .

٥ ـ أثر الضرائب على اقبال الأفراد على العمل .

٦ ـ أثر الضرائب على التداول النقدى .

وفيما يلى تتناول دراسة هذه الآثار بشيء من التفصيل :

أولا : أثر الضرائب على الادخار والاستثمار :

١ ـ ان فرض ضريبة مباشرة ذات أســـــعار تصاعدية يؤدى الى اقتطاع جزء هام من دخول الاغنياء مما يحد من مقدرتهم على الادخار . لذلك فعند فرض هذه الضريبة لابد من مراعاة قدر من التوازن بين هدفين هما : تشجيع الادخار وتحقيق العدالة الضريبية .

٢ — ان فرض ضريبة القيم المنقولة على فـوائد المدخرات يؤدى الى نقص الادخار كما يؤثر كذلك على استعداد الافراد للادخار .

٣ — ان فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية يؤدى الى ارتفاع أسعارها ، ومن ثم تقليل استهلاكها فيفيض الجزء من الدخل الذى كان يخصص لشرائها مما يؤدى الى زيادة الادخار .

٤ — ان فرض الضرائب غير المباشرة على السلع الضرورية يؤدى الى ارتفاع أثمانها ولكن استهلاكها لن يقل لان الطلب عليها قليل المرونة فيزيد الجزء من الدخل المخصص لشرائها مما يؤدى الى نقص الادخار .

٥ — ان فرض ضريبة على الارباح غير الموزعة فى الشركات المساهمة بمعدل أعلى من معدل الضريبة على أرباح الاسهم يدعو الى تقليل الاموال الاحتياطية أى الاستثمار الذاتى ، وزيادة دخـول الافراد نتيجـة زيادة التوزيعات وربما يؤدى ذلك الى زيادة الادخار (١) .

٦ — ان فرض ضريبة على الاموال المودعة فى الحسـابات الجـارية بالبنوك يؤدى الى توجيه هذه الاموال الى الاستثمار المباشر أو الاكتناز .

ثانيـا : اثر الضرائب على الاستهلاك والانتاج :

١ — ان فرض الضريبة على الدخول المتواضعة للأفراد يقلل من مقدرتهم

---

(1) Alain Barlére, Politique Financiére, P. U. F., Paris, 1958. P. 223.

على الاستهلاك وكذلك على الانتاج مما يؤدى الى نقص الدخـل القومى ، ومن ثم نقص ايرادات الدولة .

٢ — ان فرض ضريبــة غير مبـاشرة على الضروريات يؤدى الى نفس الاثر .

٣ — ان فرض ضريبة غير مباشرة على السلع الكمالية يؤدى الى تقليل استهلاكها ولكنه لا يؤثر — عادة — فى مقـدرة الافـراد على الانتاج[1] .

٤ — ان فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة تبعـا لقواعد معينة ، يسمح للحكومة بتوجيه الاستهلاك والانتاج بما يتفق مع احتياجات وظـروف الاقتصاد القومى . ويمكن أن يكون التأثير هنا كليـا أى التأثير على الحجم الكلى للاستهلاك أو الحجم الكلى للانتـاج ، كما يمكن أن يكون قطـاعيا أو سلعيا بمعنى التأثير على حجم الاستهلاك أو الانتـاج فى قطـاع معين أو سلعة معينة .

ثالثـا : اثر الضرائب على تخصيص الموارد :

لكل سلعة ثمن فى السوق يطبق عليه ثمن التوازن ، وهو يعكس أهمية السلعة للمستهلكين (توازن المستهلك) والنفقـة النسبية للمنتجين (توازن

---

(١) يلاحظ أن الطلب على بعض السلع الكمالية يعتبر قليـل المرونة بالنسبة للافراد الذين اعتادوا استهلاكها كالسجاير مثلا ، فى هذه الحالة يؤدى فرض الضريبة الى زيادة ما ينفعـه الايراد عليها مما يؤدى الى نقص استهلاكهم من السلع الضرورية ، ومن ثم انخفاض قدراتهم الانتاجية .

المنتج) . فاذا فرضت الحكومة ضريبة على احدى السلع ، فان ذلك يؤدى الى ارتفــاع ثمنها ، ومن ثم فان جانبى الســوق لا يعملان بنفس الاثمــان حيث أن الضريبة تضع فاصــلا بين أثمان المستهلكين الذين يهتمــون بالثمن شاملا الضريبة ، وأثمان المنتجين الذين لا يأخــذون الضريبة فى الحسبان . ونتيجة لذلك فان القرارات الاناجية للقطــاع الخاص لا تكون سليمة تماما لانها لا تتمشى مع التكلفة النسبية لانتاج السلع المختلفــة . وبعبــارة أخرى فان القطاع الخاص سوف يقلل من انتاج السلعة التى تحمــــل بالضرائب المرتفعة مما يؤدى الى تحقيق خســارة تتمثل فى عدم استخدام المـــوارد الاقتصـــادية الاســـتخدام الامثــل وهى « خســـارة بلا مقـــابل » Dead weight loss of Taxation حيث لا يعوضها اى مكسب للحكومة .

وبالاضافة الى ذلك فهناك خسارة أخرى تتمثل فى قيمــة الموارد التى تسحب من القطاع الخاص من خلال الضريبة ، ففى حالة التــوظف الكامل للموارد ، نجد أن فرض الضريبة على ســـلعة ما ، يعنى أن الحجم الكلى للسلع المتاحة للقطاع الخاص يقل لان الحكومة تنفق عادة الايرادات العــامة لشراء الموارد للاستخدامات العامة(١) .

رابعا : أثر الضرائب على توزيع الدخل :

١ — ان فرض ضرائب مباشرة ذات أسعار تصاعدية يؤدى الى اعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب الى العدالة ولاسيما اذا ما أمكن تقليــل التهرب من الاسعار التصاعدية ، ويشترط أن تخصص حصيلة هذه الضرائب لتمويل الخدمات العامة التى تستفيد منها الطبقات الفقـــيرة اكثر من الطبقــات الغنيــة .

---

(١) دكتور أحمد عبده محمود : مبادىء المالية العامة : دار المعـــارف القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١١٥ .

٢ — ان فرض ضرائب مباشرة على التركات وعلى تداول الاوراق المالية وكذلك رسوم تسجيل العقارات ، يؤدى أيضا الى اعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب الى العدالة لان أصحاب التركات والاوراق المالية والعقارات هم عادة من الطبقات ذات الدخل المرتفع .

٣ — ان فرض ضرائب غير مباشرة (رسوم انتاج ورسوم استيراد) على السلع الكمالية يؤدى كذلك الى اعادة توزيع الدخل بطريقة أقرب الى العدالة لان الافراد الذين يستهلكون هذه السلع هم من الطبقات الميسرة .

٤ — ان فرض ضرائب غير مباشرة على السلع الضرورية يؤدى الى سوء الدخل أى زيادة الفوارق بين دخول الافراد بدلا من تقليلها لان الضرائب فى هذه الحالة تعتبر ذات سعر تنازلى (رجعى) فيكون عبؤها أثقل على أفراد الطبقات الفقيرة والمتوسطة منه على أفراد الطبقات الغنية .

خامسا : اثر الضرائب على الاقبال على العمل :

ان فرض ضريبة على الدخل الناتج تعنى اقتطاع جزء من هذا الدخل ، وهنا يواجهنا السؤال التالى : هل يؤدى فرض هذه الضريبة الى زيادة اقبال الافراد على العمل لتعويض النقص فى دخولهم أم على العكس من ذلك تؤدى الى خفض اقبالهم على العمل ؟

وقد أجريت دراسات ميدانية عديدة أثبتت هذه النتيجة(١) . فالموظف الذى يحصل على دخل محدود ، اذا فرضت عليه ضريبة كسب عمل ،

(1) Fekstein, Otto, Public Finance, Prentice Hall. Ine- Englewood Giff. N:J. 1964. p. 81 — 83.

قد يضطر الى البحث عن عمل اضافى لتعويض النقص فى دخله نتيجة فرض الضريبة ، أما صاحب المهنة الحرة (الطبيب ، المهندس) الذى يحصل على دخل مرتفع ، اذا فرضت عليه ضريبة تصاعدية ذات أسعار عالية جدا على دخله (تصل الى ٩٠ ٪ مثلا) قد لا يجد أى مبرر للعمل بعد حصوله على قدر معين من الدخل .

سادساً : أثر الضرائب على التداول النقدى :

١ — قد يعتقد أن الضرائب المباشرة تؤدى الى انقاص كمية النقود المتداولة لانها تقتطع جزءا من دخول الافراد ، وان هذا الجزء كان سيتجه نحو تيار التداول النقدى . ولكن هذا غير صحيح لان ما يتم انقطاعه من دخول الافراد عن طريق الضرائب يعود مرة أخرى الى تيار التداول النقدى عن طريق النفقات العامة .

٢ — افترضنا فى الحالة السابقة أن حصيلة الضرائب يتم توجيهها بالكامل نحو النفقات العامة ، ولكن هذا لا يحدث دائما . ففى فترات التضخم مثلا تعمل الدولةعلى انقاص الانفاق النقدى حتى يقل الطلب وتنخفض الاسعار . ولتحقيق هذا الهدف ، تلجأ الدولة الى اقتطاع جزء من دخول الافراد عن الضرائب فى هذه الحالة هو تقليل التداول النقدى .

٣ — قد يؤدى فرض ضريبة جديدة الى زيادة التداول النقدى ، فقد تفرض الدولة ضريبة جديدة لاستخدام حصيلتها فى تمويل بعض المشروعات، وقد تقترض الدولة من البنك المركزى الى حين تحصيل الضريبة ، ففى هذه

الحالة يزيد التداول النقدى بمقدار مبلغ القرض لفترة محدودة وهى الفترة التى تمر بين اقتراض الدولة من البنك المركزى وتحصيل الضريبة . اما بعد تحصيل الضريبة ، فان التداول النقدى يقل بنفس المقدار الذى زاد به عند انفاق مبلغ القرض(١) .

---

(١) هاشم الجعفرى ، مبادىء المالية العامة والتشريع المالى ، بغداد ، ١٩٦٨ ، ص ٢٦٢ .

المبحث الثـــــــامن

الضغط الضريبى والطـــاقة الضريبية

يمكن تعريف الضغط الضريبى بصفة عامة بأنه النسبة بين مجمـــوع الضرائب ومجموع الدخل ، و يمكن تقدير الضغط بالنسبة للفرد كما يمكن تقدير الضغط الضريبى للمجتمع ككل (١) .

أولا - الضغط الضريبى للفـــرد :

يمكن تعريف الضغط الضريبى للفـــرد بأنه نسبة مجموع الضرائب التى يتحملها الى مجموع دخله قبل اقتطاع الضرائب خلال فترة سنة . ويمكن التعبير عن ذلك بالصيغة الرياضية التالية :

$$ع = \frac{ض}{ل} \qquad (١)$$

حيث غ الضغط الضريبى

ض مجموع الضرائب (المباشرة وغير المباشرة) .

ل مجموع الدخل قبل اقتطاع الضرائب .

ومن الواضح أن هذه الصيغة المبسطة يعيبى أنها لا تأخـــذ فى الاعتبار

---

(1) Lneien Mehl : Science et, Technique Fiscale, P. U. F. Paris 1995. P. 222.

تفاوت الدخول بين الافراد . فالضغط الضريبى الذى يبلغ ١٠٪ بالنسبة لفرد هو دخل ضعيف جدا يكون أكثر وطأة من الضغط الضريبى الذى يبلغ ٣٪ بالنسبة لفرد ذى دخل مرتفع .

ولذلك يمكن تطوير الصيغة السابقة وذلك بادخال مفهوم الحد الأدنى لمستوى المعيشة على الرغم من أنه أمر نسبى ، فاذا رمزنا الى الحد الادنى لمستوى المعيشة بالرمز ح تصبح الصيغة كما يلى :

$$ع = \frac{ض}{ل - ح} \qquad (٢)$$

وذلك بافتراض أن : ح $\geqslant$ صفر ومعنى ذلك أنه بالنسبة لضريبة ذات مبلغ محدد ، فان الضغط الضريبى يتجه نحو ما لا نهاية كلما اقترب الدخل من الحد الادنى لمستوى المعيشة .

ولكى يعيب هذه الصيغة الثانية أنها لا تأخذ فى الاعتبار الخدمات التى يحصل عليها الفرد من المجتمع ، ولعلاج هذه الثغرة فلابد من استنزال قيمة الخدمات المجانية التى يحصل عليها الممول من المجتمع من مجموع ما يدفعه من ضرائب . فاذا رمزنا الى قيمة هذه الخدمات المجانية بالرمز خ تصبح الصيغة كما يلى :

$$ع = \frac{ص - خ}{ل - ح} \qquad (٣)$$

يعيب هذه الصيغة أنها على الرغم من أنها تأخذ فى الاعتبار الضرائب غير المباشرة التى يتحملها الممول ، الا أنها لا تأخذ فى الاعتبار اعانات الدعم التى يحصل عليها الممول من الحكومة . فاذا رمزنا لهذه الاعانات بالرمز ع تصبح الصيغة كما يلى :

$$غ = \frac{ض - خ - ع}{ل - ح} \qquad (٤)$$

وهكذا نرى أن الضغط الضريبى للفرد ليس مسألة سهلة وانما يتميز بالتعقيد . ولذلك يقترح بعض الاقتصاديين توخى السهولة وتقدير الضغط الضريبى بالصورة المبسطة التالية :

$$غ = \frac{م}{ل} \qquad (٥)$$

حيث ترمز غ الى الضغط الضريبى ، وترمز م الى الضرائب المباشرة فقط ، وترمز ل الى الدخل .

وأخيرا يلاحظ أن الممول يكون أكثر حساسية للتغير فى الضغط الضريبى منه بالنسبة للضغط الضريبى فى حد ذاته ، ويمكن توضيح التغير فى الضغط الضريبى بالصيغتين التاليتين:

التغير فى الضغط الضريبى = $\frac{د\,ض}{ل}$ (فى حالة تغير أسعار الضرائب)

التغير فى الضغط الضريبى = $\frac{ض}{د\,ل}$ (فى حالة تغير الدخل)

ونحن نعتقد أن الصيغة رقم ٣ هى أنسب الصيغ لتقدير الضغط الضريبى للفرد .

ثانيا : الضغط الضريبى للمجتمع :

يمكن تعريف الضغط الضريبى للمجتمع بأنه النسبة بين مجموع الضرائب التى يتم تحصيلها خلال سنة وبين مجموع الدخل القومى خلال نفس السنة .

ويمكن التعبير عن ذلك بالصيغة الرياضية التالية :

$غ = \frac{ض}{ل}$ (الرموز تعبر عما سبق الاشارة اليه)

والغرض من تقدير الضغط الضريبى للمجتمع ككل هو دراسة مدى تحمل الافراد للضرائب فى الفترات المختلفة وامكانيات فرض ضرائب جديدية أو زيادة أسعار الضرائب القائمة ، وكذلك المقارنة بين أعباء الضرائب فى البلاد المختلفة .

وهناك عدة طرق لتقدير الضغط الضريبى للمجتمع يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ — يمكن حساب نسبة الضرائب الى اجمالى الناتج القومى أو الى صافى الدخل القومى على أساس تكلفة عناصر الانتاج .

٢ — يمكن تقدير متوسط نصيب الفرد من مجموع الضرائب والمقارنة بينه وبين متوسط دخل الفرد .

٣ — يمكن تقسيم عبء الضرائب على ذوى الدخول الاصلية المكتسبة فقط دون الأفراد الآخرين باعتبار أن الضرائب لا تفرض عادة الا على العاملين وأصحاب رؤوس الاموال والملاك .

٤ — يمكن اضافة أعباء التأمينات الاجتماعية الى مقدار الضرائب المباشرة نظرا لانها تقتطع اجباريا من دخول الافراد كالضرائب .

ثالثا : الطاقة الضريبية :

يمكن تعريف الطاقة الضريبية بأنها « أقصى قدر من الاموال يمكن تحصيله بواسطة الضرائب فى حدود الدخل القومى وتركيبه ، وكذلك فى ظل النظام السياسى والاجتماعى السائد ، ودون احداث أية ضغوط اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية لا يمكن تحملها » .

وهكذا يبدو بوضوح الفرق بين الضغط الضريبى والطاقة الضريبية ، فبينما يعبر الضغط الضريبى عن القدرة الفعلية للمجتمع من حيث تحمل الضرائب ، تعبر الطاقة الضريبية عن القدرة الكامنة للمجتمع من حيث تحمل الضرائب (١) .

---

(١) دكتور محمد رضا العدل . المالية العامة فى النظرية والسياسات والتخطيط المالى ، القاهرة ، ١٩٢٦ ، ص ١٣٦ .

ومعنى ذلك أن الضغط الضريبى يمكن أن يكون أقل من الطاقة الضريبية أو مساويا لها ، ولكنه لا يمكن أن يزيد عنها .

ويمكن للمسئولين فى الدول المختلفة معرفة ما اذا كان المجتمع يمكن أن يتحمل مزيدا من الضرائب أم لا ، أى معرفة ما اذا كان المجتمع يمكن أن يتحمل مزيدا من الضرائب أم لا ، أى معرفة ما اذا كان الضغط الضريبى قد وصل الى الطاقة الضريبية أم الاسترشاد بالقاعدة التالية :

اذا تبين أن فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة لم يؤد الى نقص الدخل ، ومن ثم نقص حصيلة الضريبة بل زيادتها لا تقل عن نسبة زيادة أسعار الضريبة ، كان ذلك دليلا على أن المجتمع يمكن أن يتحمل مزيدا من الضرائب أى الضغط الضريبى ما زال أقل من الطاقة الضريبة. أما اذا تبين أن فرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القائمة يؤدى الى نقص الدخل ، ومن ثم نقص حصيلة الضريبة أو زيادتها بنسبة تقل عن نسبة زيادة أسعار الضريبة ، كان ذلك دليلا على أن المجتمع لا يستطيع أن يتحمل مزيدا من الضرائب أى أن الضغط الضريبى يتساوى مع الطاقة الضريبية .

وهناك عدة عوامل تؤثر فى الطاقة الضريبية لأى مجتمع يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ ــ متوسط دخل الفرد :

فلا شك أن المجتمع الذى يتمتع بارتفاع متوسط دخل الفرد يستطيع أن يدفع الضرائب بسهولة من فائض دخله فى حين أن المجتمع الذى لا يزيد متوسط دخل الفرد فيه كثيرا عن الحد الملائم للمعيشة أن يدفع الضرائب الا بصعوبة . ومعنى ذلك أنه كلما ارتفع متوسط دخل الفرد كلما زادت الطاقة الفردية .

٢ ـ الفـــائض الاقتصـــادى :

الفائض الاقتصادى هو الفــــرق بين الانتــــاج الكامن والاستهلاك الضرورى . والانتاج الكامن هو الانتاج الذى يمكن الوصول اليه اذا كانت جميع عناصر الانتاج مستخدمة استخداما كاملا أى هو مجمـوع الانتــــاج الفعلى والانتاج الذى كان من الممكن الحصول عليه من الطاقة الكليــة غير المستغلة . ومن الواضح أنه كلما زاد الفائض الاقتصــــادى ، كلما زادت الطاقة الضريبية للمجتمع . ويرى بعض الاقتصاديين أن الفائض الاقتصادى يجب أن يكون قاعدة لفرض الضريبة أى يتم الاسترشاد به فى تحديد أساس وسعر الضريبة (١) .

٣ ـ نمط توزيع الدخل القـــومى :

من المعـــــروف أن الضرائب لا تفرض على الدخل القومى وانما على دخول الاشخاص الطبيعيين والمعنويين . ويترتب على ذلك أن تتأثر الطاقة الضريبية بنمط توزيع الدخل القومى بين أفراد المجتمع .

ويرى بعض الاقتصاديين أنه اذا كان الدخل القومى يتميز بسوء توزيع صــارخ ، يزيد مقدار ما يخضع منه للضرائب حيث تخضع الشرائح العليا للدخل لمعدلات مرتفعة من الضرائب التصاعدية كما هو الحال فى الضريبـــة العامة على الايراد وضريبة التركات . ومن الطبيعى أن يؤدى ذلك الى زيادة الطاقة الضريبية (٢) .

---

(١) دكتور عبد الهادى النجار : الفـــائض الاقتصادى الفعلى ودور الضريبة فى تعبئة الاقتصاد المصرى ، الاسكندرية ، ١٩٧٤ .

(٢) دكتور محمد مبارك حجير : السياسات المالية والنقـدية لخطط التنمية الاقتصادية ، القاهرة ، ص ١١٧ .

ونحن نعتقد أن هذا الرأى يجانبه الصواب وأن العكس هو الصحيح بمعنى أن الطاقة الضريبية تزداد كلما كان نمط توزيع الدخل القومى أقرب الى العدالة ، ويرجع ذلك الى أن الفائض الاقتصادى القابل لفرض ضريبة سوف يكون أكبر فى هذه الحالة عنه فى حالة ما اذا كان الدخل القومى يتميز بسوء توزيع صارخ ، ففى هذه الحالة الاخيرة يكون الدخل مركزا فى أيدى فئة محدودة من الافراد تكون لها السيادة أيضا على النظام السياسى . هذا علاوة على أن الضريبة النسبية التى تصيب عددا كبيرا من الدخول المتوسطة يمكن أن تدر حصيلة أكبر من تلك التى تدرها الضريبة التصاعدية التى لا تمس سوى عدد قليل من الافراد هم ذوى الدخل القومى يزيد من الطاقة الضريبية .

٤ ـ حالة النشاط الاقتصادى :

اذا كان النشاط الاقتصادى يسوده التضخم ، فان ذلك قد يؤدى الى زيادة الحصيلة النقدية للضرائب ، ولكنه ينطوى على نقص قيمتها الحقيقية ، هذا علاوة على أن التضخم يؤدى الى انقاص الفائض الاقتصادى مما يؤدى الى انخفاض الاساس العام للضرائب .

أما اذا كان النشاط الاقتصادى يسوده الانكماش ، فان ذلك قد يؤدى الى نقص الحصيلة النقدية للضرائب ، ولكنه ينطوى على زيادة قيمتها الحقيقية نظرا لانخفاض الاسعار .

٥ ـ ارتفع مستوى النضج الاقتصادى وانتشرت الانشطة الصناعية ، وكبر حجم الوحدات الاقتصادية ، وسادت معاملات الاعمال الحديثة ، كلما زادت الطاقة الضريبية ، وعلى العكس من ذلك ، كلما انخفض مستوى النضج الاقتصادى انتشرت الانشطة الزراعية ، وصغر حجم الوحدات الاقتصادية وانتشرت ظاهرة الاستهلاك الذاتى ، كلما قلت الطاقة الضريبية .

٦ ـ الخدمات المجانية التى تؤديها الحكومة :

كلما زادت الخدمات المجانية التى تؤديها الحكومة لافراد المجتمع كخدمات التعليم والخدمات الصحية ، كلما زادت الطاقة الضريبية ، حيث يستطيع مثل هذا المجتمع تحمل الضرائب بسهولة ، والعكس صحيح بمعنى أنه كلما قلت الخدمات المجانية التى تؤديها الحكومة لافراد المجتمع ، قلت الطاقة الضريبية .

٧ ـ كفاءة النظام الضريبى :

يتضمن تغيير النظام الضريبى عناصر متعددة أهمها : التركيب الفنى للضرائب . الصياغة الفنية للتشريع الضربى ، كفاءة الادارة الضريبية ، تقبل المولين للنظام الضريبى ... الخ . ولا شك أن كفاءة النظام الضريبى بهذا المفهوم تؤثر الى حد بعيد على الطاقة الضريبية .

المبحث التاسع

الضريبة السلبية

تعتبر الضريبة السلبية Negative فكرة حديثة نسبيا حيث كان ميلتون فردمان ، أستاذ الاقتصاد بجامعة شيكاغو بالولايات المتحدة ، أول من نادى بها وذلك كتابة عن « الرأسمالية والحرية » الذى نشره عام ١٩٦٢(١) . ومنذ ذلك الوقت ، ما زالت الضريبة السلبية محل جدل ونقاش بين علماء المالية العامة فى معظم دول العالم وبصفة خاصة الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا .

والواقع أن هذا الجدل والنقاش لا يتعلق بتأييد الضريبة السلبية أو الاعتراض عليها حيث أن لجان الخبراء التى تم تشكيلها فى الولايات المتحدة وانجلترا وفرنسا قد انتهت الى ضرورة الجمع بين الضريبة السلبية والضريبة الايجابية من أجل تحقيق التكافل الاجتماعى على الوجه المطلوب ، وانما يتعلق هذا الجدل والنقاش بكيفية حل المشاكل التطبيقية التى تثيرها الضريبة السلبية (٢) .

ويمكن القول أن فكرة الضريبة السلبية قد نشأت من المنطق التالى : اذا كان دخل الفرد هو الدليل على مقدرته المالية ، وعلى أساسه تفرض

---

(1) Milton Fridman, Capitalism and Freedom, University of Chicago Press.Chicago 1962.

(2) O. C. D. E., L'impot Négatif Sur le Revue Paris, 1974.

الضريبة (الايجابية) تحقيقا للأغراض الاقتصادية والاجتماعية التى سبق توضيحها ، فانه من جانب آخر ، اذا انعدم الدخل أو قل عن حد معين اصبح ذلك دليلا على الفقر أى حاجة الفرد الى قدر معين من المال لاشباع حاجاته الاساسية .

وعلى هذا الاساس يمكن تعريف الضريبة السلبية بأنها « مبلغ من المال تدفعه الدولة للأفراد غير المقتدرين بما يضمن حصولهم على حد أدنى من الدخل يسمح باشباع حاجاتهم الاساسية » .

ومن الواضح أن الضريبة السلبية بهذا المفهوم تكون برقة وذات اغراء شديد ولاسيما بالنسبة للأفراد المعدمين وذوى الدخول الضعيفة . ومما يؤكد ذلك أن كثيرا من رؤساء الدول الغربية قد استخدموا فكرة الضريبة السبلية فى برامجهم الانتخابية . ففى عام ١٩٦٨ ، كانت الضريبة السلبية من المشروعات الاساسية لبرامج الدعاية الانتخابية للرئيس الامريكى الاسبق نيكسون ، وفى عام ١٩٧٤ ، كانت الضريبة السلبية هى المشروع الاساسى فى برنامج الدعاية الانتخابية للرئيس الفرنسى جيسكار ديستان .

ثانيا : المبادىء العامة للضريبة السلبية :

١ — هناك علاقة بين دخل الفرد ومقدار يحصل عليه من ضريبة سلبية . فاذا كانت الدولة قد رأت أن الحد الادنى للدخل الذى يسمح للفرد باشباع حاجاته الاساسية هو ٥٠٠ جنيه فى السنة مثلا ، فان الفرد الذى يبلغ دخله ٤٠٠ جنيه فى السنة يحصل على ضريبة سلبية مقدارها ١٠٠ جنيه فى السنة ، والفرد الذى يبلغ دخله ٣٠٠ جنيه فى السنة يحصل على ضريبة سلبية مقدارها ٢٠٠ جنيه فى السنة ، وهكذا .

٢ — ان تطبيق فكرة الضريبة السلبية يستدعى أن تحدد الدولة

« مدلول الفقر » ، وبعبارة أخرى يجب أن تحدد الدولة الحد الادنى من الدخل الذى يسمح للفرد باشباع حاجاته الاساسية بحيث اذا كان دخله أقل من هذا الحد الادنى ، التزمت الدولة بمنحه الضريبة السلبية (١) .

٣ — نظرا للارتفاع المستمر فى الاسعار ، فان الامر يستوجب اعادة النظر سنويا فى مقدار الحد الادنى من الدخل الذى يسمح للفرد باشباع حاجته الاساسية .

٤ — تقتضى العدالة أن تفرض الضريبة السلبية على أساس عائلى وليس على أساس فردى . وهذا يعنى ضرورة مراعاة الاعباء العائلية للفرد أى التفرقة بين حالة الاعزب وحالة المتزوج ولا يعول وحالة المتزوج ويعول دائما .

٥ — فى حالة تعدد أفراد الاسرة ، يتم تسليم قيمة الضريبة السلبية لرب الاسرة باعتباره المسئول أساسا عن اعالة جميع افرد الاسرة .

٦ — فى مجال الضريبة السلبية ، نأخذ بالتعريف الواسع للدخل بحيث يندرج تحته كل أنواع الدخول التى يحصل عليها الفرد أيا كان مصدرها ، كما يشمل الدخل المفترض عن ملكية الفرد لمحل سكنه أو الدخل المفترض للاستهلاك الذاتى (استهلاك المزارعين للخضروات والفواكه من أرضهم مثلا) .

---

(١) يطلق على الحد الادنى من الدخل الذى يسمح للفرد باشباع حاجاته الاساسية « حد الكفاف » ، وهو معيار نسبى يختلف من مجتمع لآخر ، ومن فترة زمنية لأخرى ، كما أنه يحدد وفقا لاعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية .

٧ — لا تستحق الضريبة السلبية لاى فرد يقل دخله عن حد الكفاف الا اذا استقرت حالته المالية على هذا النحو فترة معينة لا تقل عن ستة اشهر او سنة حسب الأحوال .

٨ — من الافضل ان يتم صرف قيمة الضريبة السلبية المستحقين شهريا وفقا لمتوسط معين ، ثم تتم محاسبة مالية لكل فرد فى نهاية العام على اساس دخله السنوى خلال العام .

ثالثا : الضريبة السلبية والاقبال على العمل :

اثار البعض مشكلة ان الدولة اذا حددت حدا ادنى للدخل يحق للأفراد الحصول على الضريبة السلبية اذا قلت دخولهم عنه ، فان ذلك قد يدفع هؤلاء الافراد الذين تقل دخولهم عن حد الكفاف او حتى الذين تتجاوز دخولهم هذا القدر بمبلغ قليل الى الامتناع عن العمل او التكاسل عن تحسين مستوى معيشتهم ، وبعبارة اخرى يرى البعض ان الضريبة السلبية تشجع البطالة مما يؤثر تاثيرا سلبيا على الانتاج ، علاوة على المشاكل الاجتماعية والنفسية المرتبطة بظاهرة البطالة .

ولتوضيح ذلك نفترض المثال التالى : اذا حددت الدولة حد الكفاف بمبلغ ٦٠٠ جنيه فى السنة ، فمن المتوقع أن يحدث ما يلى :

١ — الافراد الذين لا يعملون وليس لهم اى مصدر للدخل لا يكون لديهم اى حافز للبحث عن العمل والاقبال عليه حيث انهم يحصلون عن طريق الضريبة السلبية على دخل سنوى دون بذل اى جهود يسمح لهم باشباع

حاجاتهم الاساسية . وقد يعمل بعض هؤلاء أعمالا عارضة وبشكل غير رسمى للحصول على دخل اضافى علاوة على الضريبة السلبية .

٢ ـ الافراد الذين يحصلون على دخل سنوى يقل عن حد الكفاف ويحصلون على الفرق عن طريق الضريبة السلبية لا يحاولون بذل أى جهد لزيادة دخلهم .

٣ ـ الافراد الذين يحصلون على دخل يزيد قليلا عن حد الكفاف قد يفضلون التوقف كلية عن العمل . ففى مثالنا هذا اذا كان أحد الافراد يعمل ويحصل على دخل قدره ٦٥٠ جنيها فى السنة ، سيلاحظ انه يعمل طوال العام (مع ما يستدعيه ذلك من نفقات انتقال وخلافه) مقابل ٥٠ جنيها فقط فى السنة وهى الفرق بين دخله (٦٥٠ جنيها) وقيمة الضريبة السلبية التى يمكن أن يحصل عليها اذا توقف عن العمل (٦٠٠ جنيه) .

والواقع أن هذا الاثر السىء للضريبة السلبية من حيث الاقبال على العمل سليم تماما . ومن هنا فقد حاول بعض الاقتصاديين(١) . علاج هذه المشكلة بالشكل التالى : يبدأ تحديد مقدار للضريبة السلبية ويحصل عليه الفرد الذى لا يكون له أى مصدر للدخل ، وكلما حصل هذا الفرد على دخل ، يقل مقدار ما يحصل عليه عن ضريبة سلبية ولكن بنسبة أقل من نسبة زيادة دخله حتى يصل دخله الى مستوى معين فتمتنع عنه الضريبة السلبية كلية . وفيما يلى مثال رقمى لتوضيح هذه الفكرة .

---

(1) Green C. Negative Income Taxces and The Poverty Problem, The Booking Institution, Washington D.C. 1961.

دخل الفرد من العمل	الضريبة السلبية	النقص فى الضريبة السلبية	الدخل النهائى للفرد
صفر	١٠٠٠	صفر	١٠٠٠
٢٠٠	٩٠٠	١٠٠	١١٠٠
٤٠٠	٨٠٠	٢٠٠	١٢٠٠
٦٠٠	٧٠٠	٣٠٠	١٣٠٠
٨٠٠	٦٠٠	٤٠٠	١٤٠٠
١٠٠٠	٥٠٠	٥٠٠	١٥٠٠
١٢٠٠	٤٠٠	٦٠٠	١٦٠٠
١٤٠٠	٣٠٠	٧٠٠	١٧٠٠
١٦٠٠	٢٠٠	٨٠٠	١٨٠٠
١٨٠٠	١٠٠	٩٠٠	١٩٠٠
٢٠٠٠	صفر	١٠٠٠	٢٠٠٠
أكثر من ٢٠٠٠	صفر	صفر	مساو للدخل من العمل

واضح من هذا الجدول أنه كلما زاد دخل الفرد من العمل انخفضت الضريبة السلبية بنسبة ٥٠٪ من الزيادة فى دخل الفرد من العمل .

وقد يعتقد البعض أن هذا حل منطقى ومثالى ، ولكن الواقع خلاف ذلك لان هذا الحل يخلق مشكلة اخرى وهى ضرورة منح الضريبة سلبية لبعض الأفراد الذين يزيد دخلهم من العمل عن حد الكفاف تحقيقا للعدالة ، ففى المثال السابق اذا كان حد الكفاف مثلا هو ١٢٠٠ جنيه سنويا ، فان الفرد الذى يبلغ دخله من العمل ١٠٠٠ جنيه سنويا سوف يحصل على دخل نهائى قدره ١٥٠٠ جنيه فى السنة وهو يزيد عن الدخل النهائى الذى يحصل عليه الفرد الذى يبلغ دخله من العمل ١٤٠٠ جنيه سنويا باعتبار أن هذا الدخل يزيد عن حد الكفاف ، ومن ثم فهذا الفرد لا يستحق أى ضريبة سلبية . ولا شك أن هذا وضع غير مقبول من الناحية الاجتماعية لما ينطوى عليه من تناقض صارخ .

وقد اقترح البعض لحل هذه المشكلة الاخيرة عدم تخفيض مقدار الضريبة السلبية بمجرد حصول الفرد على دخل من عمله ولكن بعد وصول هذا الدخل من العمل الى حد معين . ويمكن توضيح ذلك بالمثال الرقمى التالى :

دخل الفرد من العمل	الضريبة السلبية	النقص فى الضريبة السلبية	الدخل النهائى للفرد
صفر	٤٠٠	صفر	٤٠٠
٢٠٠	٤٠٠	صفر	٦٠٠
٤٠٠	٣٠٠	١٠٠	٧٠٠
٦٠٠	٢٠٠	٢٠٠	٨٠٠
٨٠٠	١٠٠	٣٠٠	٩٠٠
١٠٠٠	صفر	صفر	١٠٠٠
١٢٠٠	صفر	صفر	١٢٠٠

واضح من هذا الجدول أن مقدار الضريبة السلبية لم ينخفض الا بعد أن وصـــل دخل الفرد من العمل الى حد معين وهو ٤٠٠ جنيه ، وبعد هذا الحد ، يبـــدأ مقدار الضريبة السلبية فى الانخفاض بمعدل أقل من معـــدل زيادة دخل الفرد من العمل (٥٠ ٪) .

رابعـــا : الضريبة السلبية والضمان الاجتماعى :

هناك بعض أوجه الشبه وبعض أوجه الاختلاف بين كل من نظـــــام الضريبة السلبية ونظام الضمان الاجتماعى Social Security .

فمن حيث أوجه الشبه يمكن القول أن كلا النظامين ينطوى على منح اعانة من الدولة للأفراد غير المقتدرين ، وأن السبب فى منح هـــذه الاعانة هو انعدام الدخل أو انخفاضه عن حـــد معين ، وأن تقـــرير مقدار الاعانة يستوجب مراعاة الظروف العائلية للفرد .

أما أوجه الخلاف فأهمها أن الضريبة السلبية تتقرر لكل فرد يقل دخله عن حـــد معين بصرف النظر عن سنه أو حالته الصحية أو حالته الاجتماعية بمعنى أن الضريبة السلبية قد تتقرر لفرد يعمل ولكن دخله يقل عن حد معين، كما قد تتقـــرر لفرد قادر على العمـــل ولكنه لا يجـــد العمل المناسب ، أما الضمان الاجتماعى فانه لا يتقرر الا فى الحالات التى يعجز فيها الفرد عن العمل (بسبب كبر السن مثلا) أو فى حالات العجـــز الكلى ، كما يصرف للأرامل والمطلقات واليتـــامى واسر المسجونين وذلك بافتراض أن هـــذه الفئات غير قادرة على العمل وليس لها دخول من أية مصدر .

ويلاحظ كذلك أنه فى ظل نظام الضمان الاجتماعى لا يحصل الفـــــرد الا على قدر محدود من الدخل لا يسمح له فى أغلب الاحيان بالخـــــروج من دائرة الفقر ، أما فى ظل نظام الضريبة السلبية فان الهــدف الاســـاسى يكون هو القضاء على ظاهرة الفقر وذلك بمنح الافراد الذين تقل دخولهم عن حد الكفاف مبالغ معينة تسمح لهم باشباع حاجاتهم الاســاسية .

الفصل الثالث

القـــــروض العـــــامة

اذا كان تمويل النفقات الجارية يتم عن طريق حصيلة الضرائب وغيرها من صور الايرادات العامة ، فقد تلجأ الحكومة الى القروض العامة لتمـــويل بعض نفقاتها وبصفة خاصـــة فى حالات تمويل عمليات تكوين راس المـــال (الاستثمار) ،مواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجـــة عنها ، مواجهة عجز مؤقت فى الايرادات العامة للدولة .

وسوف نقـــوم بدراسة الجوانب المختلفة للقروض العامة من خـــلال المباحث التالية :

المبحث الاول : تعريف وانواع القروض العامة .

المبحث الثانى : القروض العامة بين النظرية التقليدية والنظرية الحديثة.

المبحث الثالث : اصدار القروض العامة .

المبحث الرابع : تبديل القروض العامة .

المبحث الخامس : استهلاك القروض العامة .

المبحث السادس : الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

المبحث السابع : حدود القروض العامة. .

المبحث الأول

تعريف وانواع القروض العـــــامة

لولا : تعريف القروض العـــــامة:

يمكن تعريف القروض العامة Public Loaus بأنها « مبالغ نقـــدية تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الافراد او الهيئات الخاصة او الهيئات العامة الوطنية او الاجنبية او المؤسسات الدولية ، مع الالتزام برد المبـــالغ المقترضة وفوائدها طبقا لشروط القرض » .

وقد يتساءل البعض ، اذا كانت الدولة بما لهـــا من سلطة الســـيادة تستطيع ان تفـــرض ما تشاء من الضرائب فى حـــدود الحد الاقصى للطـــاقة الضريبية ، فلماذا تلجأ اذن للقروض العامة ؟ .

وللاجابة عن هذا السؤال يكفى أن تذكر انه على الرغم من تشـــــابه القرض مع الضريبة من حيث حتمية صدور كل منهما بقـــــانون ، الى أنه توجد اختلافات عديدة بينها يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ — الضريبة فريضة اجبارية بحكم القانون ، أما القرض فهو عادة وبحكم طبيعته اختيارى وتعاقدى (١) .

---

(١) الاصل فى القروض العامة انها اختيارية ، الا ان هذه القـــاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات حيث تلجأ الدولة فى بعض الحالات الى اجبار الافراد والهيئات على اقراضها ، ويكون القرض فى تلك الحالة اجباريا .

٢ ـ من المبادىء الاساسية فى المـالية العامة ـ كما سنرى ذلك بالتفصيل فيما بعد ـ أن حصيلة الضرائب غير قابلة للتخصيص لوجه معين من أوجه الانفاق ، أما حصيلة القروض العامة فانها تحتمل هذا التخصيص .

٣ ـ مبلغ الضريبة لا يرد لدافعه ، بينما يرد القرض لمن اكتتب فيه على أقساط مضافا اليها الفوائد المحددة .

٤ ـ يؤدى فرض الضرائب أو زيادتها الى زيادة الايرادات العامة دون تحمل الموازنة العامة للدولة اعباء عاجلة او آجلة . اما القروض العامة فانها تؤدى الى زيادة الايرادات عند اصدارها ، ولكنها تؤدى الى زيادة النفقات العامة بمقدار أقساط الاستهلاك والفوائد عند استهلاكها .

٥ ـ تختلف الآثار التى تنتج من فرض الضرائب عن تلك التى تنتج من اصدار القروض العامة وذلك بالنسبة للاستهلاك والادخار والاكتناز والاستثمار والانتاج والاسعار ، كما سبق أن رأينا (بالنسبة للضرائب) وكما سنرى بالتفصيل (بالنسبة للقروض العامة) .

ثانيا : أنواع القروض العامة :

ويمكن تقسيم القروض العامة من حيث مصدر القروض الى قروض داخلية وقروض خارجية .

كما يمكن تقسيم القروض العامة من حيث حرية المكتتب فيها الى قروض اختيارية وقروض اجبارية .

وكذلك يمكن تقسيم القروض العامة من حيث الفترة الزمنية التى

ستقوم الدولة بعدها بسداد القرض وفوائده الى قروض قصيرة ومتوســطة وطويلة الاجل .

وفيما يلى نتناول الانواع المختلفة للقروض العامة بالدراسة والتحليل .

١ ـ القروض الداخلية والقروض الخارجية :

يمكن تعريف القروض الداخلية Internal Loans بأنها القروض التى تصدرها الدولة داخل حدودها الاقليمية ، ويكتتب فيها المواطنون أو المقيمون على اقليم الدولة .

كما يمكن تعريف القروض الخارجية(١) External Loans بأنها القروض التى تصدرها الدولة خارج حدودها الاقليميـــــة ، ويكتتب فيهـــا الافراد أو الهيئات الخاصة أو العامة الاجنبية ، وقد تكون القروض الخارجية عن طريق الاقتراض من المنظمات الدولية .

وتلجأ الدول النامية عامة الى القروض الخارجية حينما تكون المدخرات القومية عاجزة عن تمويل برامج الاستثمارات الطموحة ، أو حينما تواجــه عجزا فى موازين مدفوعاتها .

ويمكن توضيح أهم أوجه الاختلاف بين القروض الداخلية والقـــــروض الخارجية فيما يلى :

(أ) القروض الداخلية لا تؤثر على الثروة القومية بالزيادة أو النقص ،

---

(١) يطلق عليها أيضا « القروض الاجنبية » Foreign Loans .

وانما تؤدى فقط الى اعادة توزيع جزء منها ، فاصدار القروض الداخليـــة يؤدى الى اعادة توزيع جزء من الثروة القومية لصالح الدولة ، كما أن سداد اقساط هذه القروض وفوائدها يؤدى الى اعادة توزيع جــــزء من الثروة القومية لصالح أفرادها .

أما القروض الخارجيـــة فانها تؤثر على الثروة القـــومية بالزيادة او النقص ، فاصدار القروض الخارجية يؤدى الى زيادة الثروة حيث تنتقل الثروة من مجتمع خارجى الى مجتمع داخلى كما أن ســداد أقساط هـــذه القروض وفوائدها يؤدى الى نقص الثروة القومية حيث تنتقل من مجتمع داخلى الى مجتمع خارجى .

(ب) القروض الداخلية ، سواء عند اصدارها أو عند سداد أقساطها وفوائدها ، لا تؤثر على سعر الصرف أو ميزان المدفوعات . أما القـــروض الخارجية فانها تؤدى الى تحسين فى سعر الصرف وحالة ميزان المدفوعات عند اصدارها ، والعكس عند سداد أقساطها وفوائدها .

(ج) أما الاختلاف الاخير بين القروض الداخلية والقـــروض الخارجية فهو أن الاخيرة يحتمل ان تؤدى الى تداخــــل الدولة الاجنبية المقرضـــة فى الشئون الداخلية للدولة المقترضة ، أو فرض شروط معينـــــة من جانب المنظمة الدولية المقرضة صندوق النقـــد الدولى مثلا (يكون على الدولة المقترضة الالتزام بها فى مجال سياستها المالية والاقتصادية) .

٢ — القروض الاختيارية والقروض الاجبارية (١) :

يمكن تعريف القروض الاختيارية بأنها القروض التى يكتتب فيها الافراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية طواعية واختيارا .

كما يمكن تعريف القروض الاجبارية بأنها القروض التى يكتتب فيها الافراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية جبريا .

ويتضح من هذين التعريفين أن تقسيم القروض العامة الى قروض اختيارية وقروض اجبارية يستند اساسا الى حرية الاختيار بين الاكتتاب أو عدم الاكتتاب فى القرض العام .

ويلاحظ أن الاصل فى القروض العامة انها اختيارية ، أما القروض الاجبارية فانها تعتبر حالة استثنائية ، ولذلك لا تلجأ اليها معظم الدول الا فى حالات الحروب والازمات المالية .

كما يلاحظ كذلك أن عنصر الاجبار قد يتحقق بشكل مباشر أو غير مباشر . فيتحقق عنصر الاجبار بشكل مباشر حينما تلزم الدولة بعض الافراد الذين تتوافر فيهم شروط معينة ، أو بعض الهيئات بالاكتتاب فى بعض قروضها وتتعهد لهم برد المبالغ المقترضة وفوائدها . كما يتحقق عنصر الاجبار بشكل غير مباشر حينما تفرض الدولة رقابة شديدة علىالائتمان الخاص بهدف توجيه المدخرات الفائضة الى القروض العامة . ومن الواضح أن نجاح هذه الوسيلة يزداد حينما تكون هيئات تجميع الاهداف (البنوك ، صناديق توفير البريد ، صناديق التأمين والمعاشات ... الخ) فى اطار الملكية العامة .

---

(١) تقسيم القروض العامة الى قروض اختيارية وقروض اجبارية ينصرف الى القروض الداخلية فقط لان القروض الخارجية لا يمكن أن تكون بطبيعتها الا قروضا اختيارية .

وعلى الرغم من تشابه القــــروض الاجبارية مع الضرائب من حيث استخدام الدولة لسلطة الاجبــار فى الحصول على الايرادات العــــامة . الا أن القرض يظل متميزا عن الضريبة من حيث أن الدولة تدفع فوائد مقابل الاستفادة بمبلغ القرض ، كما تقــوم بسداد أصل القرض بعد فترة زمنية .

٣ — القروض قصيرة ومتوسطة وطويلة الاجل :

القروض قصيرة الاجل هى القــروض التى تدفع فى نهاية فترة قصيرة لا تزيد عن السنة ، ويطلق عليها تغيير الدين السائر أو العائم Floating Debt

وتلجــأ الدولة الى قروض قصيرة الاجل اما لســـد عجــز نقدى أو عجز مالى .

فبالنسبة للعجز النقدى يكون هناك توازن فى الموازنة العــامة للدولة بمعنى أن الايرادات المتوقعــة تكفى لتغطية النفقـــات المتوقعــة ، ولكن تحصيل الايراد يتأخر عن واقعــة الانفــاق بسبب موسمية تحصيل بعض الايرادات مما يؤدى الى ظهور ما يسمى العجز النقــدى ، وتقــوم الدولة فى هذه الحالة باصدار قروض قصيرة الاجل تعــرف باسم أذون الخــزانة .Treasury Bills

أما بالنسبة للعجز المالى فانه يتمثل فى الزيادة الحقيقية للنفقـــات العامة عن الايرادات العامة خلال نفس السنة المالية ، وتقوم الدولة فى هذه الحالة باصدار قروض قصيرة الاجل نظرا لعدم مناسبة الظروف فى سوق المال واصدار قروض متوسطة أو طويلة الاجل ، ويطلق على القــروض قصيرة الاجل فى هذه الحالة اسم أذون الخزانة غير العادية .Troasury Notes

أما القروض متوسطة الاجل فهى القروض التى تتراوح مدتها بين سنة

وخمس سنوات ، والقروض طويلة الاجل هى القروض التى تزيد مدتها عن خمس سنوات(١) . ويطلق على القروض متوسطة وطويلة الاجل تعبير الدين المثبت Punded Debt .

وقد لا تحـــد الدولة تاريخا لســداد القرض تاركة لنفســـها الحق فى تحديد هذا التاريخ ، ويطلق على القرض فى هذه الحالة تعبـــير الدين المـــؤيد Ferpetual Debt.

ويلاحظ أن الدولة تلجأ الى القروض متوسطة وطويلة الاجل للقيـــام ببعض المشروعات الاستثمارية أو لتغطية نفقات الدفاع والحروب .

---

(1) H. Dalton : Principles of Public finance, London 1957 P. 214.

المبحث الثـــــانى

القروض العـــامة بين النظـــرية التقليدية

والنظـــرية الحديثـــة

كان الاقتصاديون فىظل النظرية التقليدية أمثال آدم سميث Adam Smith وريكاردو Ricardo وجان باتســـت ساى Jean Bapitist Say ينظـــرون الى القـــروض العامة نظـــرة متشائمة ويرون انها لا تعـــدوا أن تكون ضررا محضا ، ومن ثم لا يجوز الالتجاء اليها الا فى أضيق الحدود .

أما المدرسة الاقتصادية الحـــديثة وعلى رأســـها كيينز Keynes وبرکليـــه Berkely وهانسن Wansen وليرنر Leruer وبنتـــو Piuto فينظرون الى القروض العـــامة نظرة متفائلة ويرون أنها خير محض ، ومن ثم يجوز الالتجاء اليها ليس باعتبـــارها مصدرا استثنائيا وانما مصدرا حقيقيـــا من مصادر الايرادات العامة (١) .

وفيما يلى نناقش بشىء من التفصيل موقف كل من النظرية التقليـــدية والنظرية الحديثة من القروض العامة .

---

(1) B. Hanten : The Economic Theory of fiscal policy. London, 1958, p, 167.

اولا : موقف النظرية التقليدية من القروض العامة :

تستند النظرية التقليدية فى رفضها للقروض العامة الى الحجج التالية :

١ — تؤدى القروض التى تحصل عليها الدولة عن طريق زيادة الاصدار النقدى الى حدوث ارتفاع كبير فى الاسعار ، ومن ثم نشأة التضخم وما يترتب عليه من آثار ضارة بالاقتصاد القومى ، والواقع أن هذا التفكير يتفق مع التحليل الكلاسيكى الذى كان يقوم على فكرة أن كل ادخار لابد وأن يستثمر والاعتقاد بأن سيادة حالة من البطالة على نطاق واسع أمرا غير محتمل الوقوع ، وافتراض أن الحالة السائدة هى التوظف الكامل Full Employment

٢ — تعمل القروض العامة على الحد من نشاط القطاع الخاص ، ويرى انصار النظرية التقليدية ان ذلك يؤدى الى خسارة مؤكدة لأن الدولة تنفق حصيلة القروض فى أغراض غير انتاجية ، وحتى لو انفقت الدولة حصيلة القروض فى أغراض انتاجية ، فان هذا فى رأى الكلاسيك يعنى خسارة للمجتمع اعتقادا منهم بأن الاستثمار العام اقل مستوى وأقل نفعا من الاستثمار الخاص . ويكفى أن نذكر فى هذا المجال ما كان يقوله آدم سميث من أن الدولة يزداد نفعها بقدر عدم تدخلها فى النشاط الاقتصادى .

٣ — لا تجد الدول عادة مشقة كبيرة فى اصدار القروض العامة بعكس الحال بالنسبة للضرائب التى كثيرا ما تثير الافراد وتبعث على التذمر ولاسيما اذا كانت اسعارها مرتفعة . ولذلك يرى الاقتصاديون الكلاسيك

ان سهولة حصول الدولة على الاموال عن طريق اصدار القروض العامة يؤدى الى الاسراف فى الانفاق ، واستخدام حصيلة هذه القروض فى اغراض استهلاكية وبصفة خاصة فى اغراض كمالية لا تعود بالنفع على المواطنين .

٤ ـ تؤدى القروض العامة الى سوء توزيع الدخل القومى بين افراد المجتمع . ويرجع ذلك الى ان نسبة كبيرة من سندات القروض العامة تكتتب فيها الطبقات ذات الدخل المرتفع التى ترغب فى استثمار أموالها استثمارا مأمونا . ولا شك أن حصول افراد هذه الطبقات على فوائد القروض يؤدى الى زيادة دخولهم ، ومن ثم الفوارق فى توزيع الدخل القومى .

٥ ـ تؤدى القروض العامة الى زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة وذلك بسبب تحميلها اقساط استهلاك القروض وفوائدها . ولذلك كثيرا ما تلجأ الدولة الى زيادة الضرائب لمواجهة هذه النفقات المتزايدة .

ثانيا : موقف النظرية الحديثة من القروض العامة :

تستند النظرية الحديثة فى تأييدها للقروض العامة الى الحجج التالية :

١ ـ يقول كينز فى نظريته العامة انه فى المجتمعات الرأسمالية تكون الثغرة بين الاستهلاك والدخل الكلى عند مستوى التوظف الكامل كبيرة جدا الى درجة أن الاستثمار الخاص لا يكفى لسدها . لذلك اذا أرادت هذه المجتمعات تجنب البطالة فلابد من تكملة الاستثمار الخاص بالانفاق

العام ، أو تقليل هذه الثغرة برفع الميل للاستهلاك . ولكن كينز يعتقد أنه لا يمكن رفع الميل للاستهلاك فى المجتمعات الراسمالية لدرجة يستطيع معها تحقيق مستويات عالية من التوظف ، لذلك فهو يرى أن عبء تحقيق التوظف الكامل لابد وان يقع على الانفاق العام . ويقول كينز ان الانفاق الحكومى يجب أن يكون « خلاقا » للدخل اى يمثل انفاقا جديدا اضافيا وليس مجرد احلال انفاق محل آخر ، فانفاق أموال جمعت عن طريق القروض العامة يمثل فى أغلبه انفاقا جديدا يكون فى الواقع اضافة الى الطلب الكلى الفعال (١) .

وعلى هذا الاساس يمكن القول أن القروض تلعب دورا رئيسيا فى التنمية . وهناك أمثلة كثيرة فى التاريخ تؤيد ذلك ، نذكر منها الدور الهام الذى لعبته القروض الهولندية والبريطانية فى نمو الاقتصاد الامريكى ولاسيما خلال النصف الاول من القرن التاسع عشر ، ومنها كذلك الدور الهام الذى لعبته القروض فى تصنيع المانيا وروسيا خلال القرن التاسع عشر .

٢ — يرى بعض الاقتصاديين الذين ينتمون الى المدرسة الحديثة

---

(١) فرق كينز فى نظريته العامة بين الاقتراض من البنوك والاقتراض من الافراد ، وفى رأيه يعتبر الاقتراض من البنوك اكثر فاعلية من الاقتراض من الافراد حيث الأثر التوسعى لأن الاقتراض من الافراد يؤدى الى مجرد نقل جزء من النقود من أيدى الافراد الى الحكومة ، أما الاقتراض من البنوك فيؤدى الى خلق نقود ائتمانية ، لذلك يفضل كينز أن يكون الاقتراض من البنوك فى فترات الكساد ومن الافراد فى فترات الرواج .

وعلى راسهم وليم بيفردج William Beveridge ونيكولاس كالدور Nicholas Kaldor أن القروض تلعب دورا هاما فى حل مشكلة البطالة. فعندما تقترض الحكومة وتنفق حصيلة القروض على اقامة بعض المشروعات العامة، يؤدى ذلك الى زيادة فرص التوظف لتشغيل العمال العاطلين، ومن ثم زيادة الطلب على السلع والخدمات الاستهلاكية مما يكون له اثر توسعى على صناعات السلع الاستهلاكية، وبعبـــارة اخرى فان الاقتراض يسمح بخلق توظف أساسى Primary Employment الذى يخلق بدوره ما يمكن ان نطلق عليه التوظف التبعى أو الثانوى Secondary Employment وذلك نتيجة لفعل مضـــاعف التوظف (١) Employment Multiplier.

٣ — يرى بعض الاقتصاديين وعلى راسهم هانسن Iansen، أن القروض تؤدى الى زيادة الثروة القومية والدخل القومى. فعندما تصـــدر الدولة قرضا هاما قد يكتتب فيه الافراد عن طريق « تحـــرير » أموالهم المكتنزة. وفى هذه الحالة تكون القروض العامة قد أدت الى استخدام الاموال المعطلة وتوجيهها الى الاستثمار.

٤ — تعتبر القروض فى رأى كثـــير من الاقتصاديين مصدرا رئيسيا وسياسة سليمة لتمـــويل البرامج الاستثمارية الضخمة التى لا تقـــوى على

---

(١) لدراسة مضاعف التوظف بشىء من التفصيل يمكن الرجوع الى :

R. F. Khan : The relation of home investment to. Employment, Economic Journal, June 1931.

تحملها الموازنة العامة للدولة من مواردها العادية . فلا شك أن كثيرا من الافراد يفضلون استثمار أموالهم العامة التى تتيح لهم فرصة الحصول على دخل ثابت دون تحمل شيء من المخاطر .

ومن أهم مؤيدى هذ الاتجاه هنرى وفان برجر Henry Laufen berger استاذ المالية العامة بجامعة باريس(١) . ففى رايه انه يجب على الدول ان تتمسك بمبدأ « وحدة الموازنة العامة للدولة » مع تقسيم النفقات الى ثلاث أقسام على أن يخصص الى حد ما كل نوع من انواع الايرادات الثلاثة لقسم معين من أقسام الانفاق الثلاثة :

القسم الاول : ويشمل النفقات العادية أو نفقات تسيير المرافق العامة ويتم تحويلها من حصيلة الضريبة على الدخل .

القسم الثانى : ويشمل النفقات التحويلية ، ويتم تحويلها من حصيلة الضرائب غير المباشرة .

القسم الثالث : ويشمل النفقات الاستثمارية ، ويتم تمويلها من حصيلة القروض العامة .

٥ — يرى مؤيدو القروض العامة انه يمكن التغلب على معظم ان لم يكن جميع المساوىء التى سوقها المعارضون .

---

(1) Henry Laufenberger : Finaces Comparées, P..42 et Suiv.

فبالنسبة لاحتمال أن تؤدى القروض العامة الى سوء توزيع الدخل القومى بين أفراد المجتمع ، يمكن تخفيض قيمة السند وجعله فى متناول الجميع وبصفة خاصة صغار المستثمرين . هذا علاوة على امكان بيع السندات بالتقسيط حتى يتمكن أصحاب الدخول المتوسطة من الاكتتاب فيها. وبالاضافة الى ذلك فانه يمكن تحقيق العدالة فى توزيع الدخل القومى بوسائل أخرى كثيرة كالضرائب التصاعدية والاعفاءات الضريبية وتوزيع النفقات العامة وغير ذلك من الوسائل .

وبالنسبة لاحتمال أن تؤدى القروض العامة الى التضخم ، فمن المؤكد أن هذا لن يحدث طالما أن المجتمع لم يصل بعد الى نقطة التوظف الكامل ، أو بعبارة أخرى طالما أن مرونة عرض عناصر الانتاج لأى زيادة نقدية لا تساوى الصفر . وحتى اذا كان المجتمع قد وصل الى نقطة التوظف الكامل ، فقد يسعى لزيادة العرض الكلى ليقابل الطلب الكلى .

واخيرا فبالنسبة لاحتمال منافسة القطاع العام للقطاع الخاص ، فيمكن التغلب عليها باجراء تنسيق بين نشاط هذين القطاعين بمعنى أن تستخدم القروض العامة فى اقامة المرشوعات التى لا يقبل عليها القطاع الخاص أو تلك التى يكون انتاجها محدودا لا يتناسب مع حاجة المجتمع الى هذا النوع من الانتاج .

ثالثا : الموقف النهائى من القروض العامة :

رأينا فى الفقرتين السابقتين أن النظرية التقليدية ترفض القروض وترى فيها ضررا محضا ، بينما تؤيد النظرية الحديثة القروض العامة وترى

فيها خيرا بحتا . ولا شك أن القارىء الذى تابع دراستنا حتى هذه المرحلة سوف يراوده السؤال التالى : وما هو اذن الموقف النهائى من القروض العامة ؟

الواقع أن التجارب العملية قد أثبتت بما لا يدع مجالا للشك أن بعض القروض عادت بفوائد كبيرة على البلاد التى أصدرتها ، كما أن بعض هذه القروض قد عاد بأضرار بالغة عليها . ولذلك فنحن نعتقد أن القروض العامة لا يمكن أن تكون دائما ضررا محضا ، كما لا يمكن أن تكون على وجه الدوام خيرا بحتا . فالامر فى الواقع يتوقف على ثلاث عوامل (١) :

١ — **مصدر القرض** : تكون سياسة الاقتراض سليمة اذا كان مصدر القرض أموالا كانت فى أصلها اكتنازا ،أوكانت موجهة وجهة استهلاكية ، أو كانت مخصصة لاستثمارات غير منتجة كالمضاربات وتخزين السلع وشراء وبيع العقارات وغير ذلك من الوجهات التى لا تفيد عملية التنمية .

أما اذا كان مصدر القرض المدخرات التى تكون موظفة أو معدة للتوظيف فى مشروعات انتاجية . فان سياسة الاقتراض لا تكون سليمة لأنه لا يترتب عليها أثر انعاشى جديد أى أنها لا تؤدى الى زيادة معدل التراكم الراسمالى .

٢ — **وجوه انفاق حصيلة القرض** : تكون سياسة الاقتراض سليمة اذا كانت حصيلة القرض سوف تستخدم لأغراض انتاجية أى زيادة الاستثمار

---

(١) راجع مؤلفنا « مشكلات التمويل فى الدول النامية » مطبعة لجنة البيان العربى ، ١٩٦٥ ، ص ٤٦ .

لأنه فى هـــذه الحالة ستزداد فرص التوظف ويزداد الطلب على السلع الاستهلاكية مما يسمح بالتوسع فى انتاجها ، ويؤدى ذلك فى النهاية الى زيادة الدخل القومى والثروة القومية . ولا شك أن الاقتصاد القـــومى يستطيع فى هذه الحالة أن يتحمل اعباء القروض العامة من اقساط وفوائد .

أما اذا كانت حصيلة القرض سوف تســـتخدم لأغراض استهلاكية ، أو اذا كانت ســـوف تستخدم لتغطية جــزء من النفقات العادية التى تتكرر سنويا ، فان سياسة الاقتراض لا تكون سليمة ، ويفضل تمويل مثل هـــذه النفقات من حصيلة الضرائب .

٣ — **نسبة القروض العامة الى الدخل القومى** : اذا لم يتجاوز اجمالى القروض العـــامة نسبة معينة من الدخل القومى ، فان سياسة الاقتراض تكون سليمة .

أما اذا كان اصدار قروض جديدة يترتب عليه تجاوز نسبة معينة من الدخل القومى : فان سياسة الاقتراض تكون غير سليمة .

ونود أن نشير فى هذا الصدد الى أنه لا توجد نسبة واحدة كحد أقصى لاجمالى القروض العامة كنسبة مئوية من الدخل القومى . فهذه النســـبة تختلف من دولة لأخـــرى ، كما تختلف فى الدولة الواحـــدة من فترة لأخرى ، ويرجع ذلك الى اختلاف البنيان الاقتصادى وطبيعة الظروف الاقتصادية(١) .

---

(١) سنعود الى هذا الموضوع فيما بعد بشىء من التفصيل حينما نتكلم عن « حدود القروض العامة » .

الخلاصـــــة :

تكون القروض العـامة سياسة سليمة اذا توافرت ثلاثة شروط :

١ — اذا كان مصدر القرض اموالا مكتنزة او موجهـة نحو الاستهلاك اولا الاستثمار غير المنتج .

٢ — اذا تم انفاق حصيلة القروض فى أغراض انتاجية .

٣ — اذا لم يتجاوز اجمالى القروض العامة نسبة معينة من الدخـل القومى .

ويلاحظ أنه من الضرورى أن تتوافر هـذه الشروط الثـلاثة وليس بعضها فقط .

المبحث الثـــالث

اصدار القـــروض العـــامة

اولا : جهة الاختصاص باصدار القروض العامة :

يمكن القول بصفة عامة أن السلطة التشريعية من جهة الاختصـــــاص باصـــدار القروض العامة . فمعظم الدساتير تنص صراحة على أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض الا بموافقة السلطة التشريعية . وترجع الحكمة فى ذلك الى الاسباب التالية :

١ ــ تلقى القروض العامة عبئا ماليا على الدولة يتمثل فى الاقســـاط والفـــوائد ، وغالبا ما يتم دفعها من حصيلة الضرائب ، ولمـــا كانت الضرائب تصـــدر بقـــانون ، فمن الطبيعى أن تصـــدر القروض العـــامة أيضا بقانون .

٢ ــ ان اشتراط الحصول على موافقـــة السلطة التشريعية لاصدار القـــرض يحد من اسراف السلطة التنفيـــذية فى الالتجاء الى القـــروض العـــامة . فاذا فرضـــنا أن الحصول على موافقـــة السلطة التشريعيـــة لاصـــدار القـــرض غير واجب ، فقـــد تتعمـــد الحكومة فى كل مرة ترفض فيها السلطة التشريعية اقرار ضريبة جـــديدة ، الى طرح سندات للاكتتاب ، أما حينما يكون الحصول على موافقـــــة السلطة التشريعية لاصدار القرض امرا واجبا ، فان ذلك يكون مدعاة الى تردد الحكومة ، وعـــدم التجـــائها الى القروض العامة الا فى أوقات الضرورة فقط .

٣ — ان مناقشة السلطة التشريعية تعتبر افضل وسيلة تكفل العلانية للقرض وشروطه والاسباب التى دعت اليه وما يوجه اليه من نقد .

٤ — ان موافقة السلطة التشريعية على القرض تزيد من ثقة أصحاب الاموال فى الائتمان العام وتساعد على نجاح القرض .

٥ — ان موافقة السلطة التشريعية على القرض ، يسمح للحكومة بعد ذلك أن تتقدم للسلطة التشريعية لتطالب بفرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة حتى يتسنى لها الوفاء بالتزاماتها من حيث سداد أقساط القرض وفوائده .

ويلاحظ أن القانون الذى يصدر القرض لا يعتبر قانونا الا من الناحية الشكلية فقط لانه لا يتضمن قواعد آمرة توجه للقائمين فى الدولة(١) .

ثانيا : مقدار القرض :

قد يكون القرض العام ذو مقدار محدد ، وقد يكون غير محدد المقدار ، والاصل فى القرض أن يكون محدد المقدار حيث يتم النص على هذا المقدار

---

(١) يستثنى من ذلك القوانين الخاصة بالقروض الاجبارية حيث انها تتضمن قواعد آمرة توجه الى القائمين فى الدولة ، وتستخدم فيها الدولة سلطة الاجبار والالزام .

راجع فى هذا الصدد :

دكتور رفعت المحجوب : المالية العامة ، الكتاب الثانى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ ، ص ٣٠٨ .

فى القانون الخـــاص باصدار القرض . وكقاعدة عامة اذا حدد القانون مقدار القرض بمبلغ معين ، فان الاكتتاب يتوقف عند تغطية مقــــدار القرض . ولكن ذلك لا يحول دون الاستمرار فى الاكتتاب فى القـــرض على الرغم من تغطيته بالكامل . وقد تصـــل مجموع الاكتتابات فى القرض الى ضــــعف مقداره أو ثلاثة أمثاله . وفى هذه الحالة يتم انقاص نصيب كل مكتتب بنسبة مساوية لعدد مرات تغطية القرض ، فاذا كان القرض مثلا قد تمت تغطيته مرتين ، يتم انقـــاص نصـــيب كل مكتتب الى نصـــف المبـــلغ الذى اكتتب به .

وفى حالة القروض الغير محددة المقدار ، تدعو الدولة الافراد والهيئات الى الاكتتاب فيها ، حيث يتم تحـــديد تاريخ معين ينتهى عنـــده الاكتتاب ، ويتحدد مقدار القرض بحلول هذا التاريخ ، وتلجـأ الدول الى القـــروض غير محددة المقدار فى الحالات التالية :

١ ـــ تخوف الدولة من عدم تغطية القرض بالكامل مما يؤدى الى زعزعة الثقة بأوضاعها المالية .

٢ ـــ اذا كانت الدولة تهدف الى امتصاص جزء من القوة الشرائيـــة للأفراد ، وكان من الصـــــعب عليها تقدير هذا الجـــزء بشىء من الدقة مقدما .

٣ ـــ اذا لم تكن الدولة تهدف الى استخدام حصيلة القرض كمورد من الموارد العامة لتغطية نفقات معينة ومحددة بالذات ، وانما تحصيل أكبر قدر من الاموال لمواجهة ظروف استثنائية .

ثالثــا : ســـعر الفـــائدة :

لا شك أن سعر الفائدة يعدو أن يكون موضوعا اقتصاديا ، لان القرض

فى حد ذاته صورة من صور توظيف رؤوس الاموال . وصاحب رأس المال يبحث دائما عن أفضل الوجوه التى يستثمر فيها رأسماله . لذلك يجب على الدولة وهى بصـــدد اصدار القرض أن تبحث حالة الســـوق المـالية حيث أن سعر الفائدة الســائد فى هذه السوق وقت الاصدار هو العـــامل الاساسى فى تحـــديد سعر فائدة القرض الذى تصدره الدولة . ولمـا كان الامر كذلك ، يصبح لزاما على السلطات العـامة أن تتحين الفرص التى يكون فيها سعر الفائدة منخفضا نسبيا فى السوق لأنه اذا كان السعر مرتفعـا ، فان الدولة لا تستطيع أن تصدر القرض بسعر فائدة يقل عن السعر السائد فى السوق ، بل قد تصدر بسعر يزيد عنه تشجيعا لاصحاب رؤوس الاموال على الاكتتاب فى القرض ، ومن ثم تتحمل أعباء مالية باهظة(١) .

والى جانب حالة السوق المالية اى سعر الفائدة السائد فى السوق ، فان سعر فائدة القـرض العـام يتوقف أيضا على حالة ائتمان الدولة وضخامة القرض ومدته .

وتجـــدر هنا التفـرقة بين سعر الفائدة الاسمى وسعر الفـائدة الحقيقى .

والمقصود بسعر الفائدة الاسمى هو ســعر الفـائدة المبين فى سندات القرض ، اى أن الفائدة تنسب الى مبلغ القرض المعـــترف به من الدولة اى المبلغ الذى تتعهد برده .

---

(1) R. Musgrave : Classics in The Theory of Public finance New York, 1962, p. 124.

أما سعر الفائدة الحقيقى فيختلف تبعا لما كان اصدار القرض قد تم بسعر التكافؤ ، أو بسعر اقل من سعر التكافؤ أو بجائزة سداده .

ويكون الاصدار عند سعر التكافؤ عندما يقوم المكتتب بدفع القيمة المبينة فى سند القرض ، فاذا كانت قيمة السند مثلا ... جنيه ، ودفع المكتتب هذا المبلغ ، فان اصدار القرض يكون قد تم عند سعر التكافؤ . ويلاحظ أن سعر الفائدة الاسمى فى هذه الحالة يكون مساويا لسعر الفائدة الحقيقى .

ويكون الاصدار عند سعر أقل من سعر التكافؤ(١) عندما يقوم المكتتب بدفع قيمة اقل من تلك المبينة فى سند القرض . فاذا كانت قيمة السند مثلا ١٠٠ جنيه ، وسعرالفائدة الاسمى ٦ ٪ وكأن على المكتتب أن يدفع للدولة ٩٠ جنيها فقط ، فانه يحصل على ستة جنيهات كفائدة فى مقابل اقراض مبلغ ٩٠ جنيها ، فيكون سعر الفائدة الحقيقى هو ٦٫٧٪ . وتلجأ الدولة الى اصدار القرض عند سعر أقل من سعر التكافؤ فى حالة ضعف مركزها الائتمانى حيث تستطيع أن تخفى ذلك وفى نفس الوقت تشجع الافراد على الاكتتاب فى القرض عن طريق اصداره بسعر فائدة اسمى منخفض (الامر الذى يخفى ضعف مركزها الائتمانى) على أن يكون سعر الفائدة الحقيقى مرتفعا (الامر الذى يشجع الافراد على الاكتتاب) .

---

(١) الواقع أن اصدار القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ يجعل عملية تبديل القرض اكثر صعوبة كما سنرى ذلك تفصيلا فيما بعد حينما نتكلم فى الفصل الرابع من هذا الكتاب عن « تبديل القروض العامة » .

ويكون الاصدار بجائزة سداد اذا تم اصدار القرض عند سعر التكافؤ مع تعهد الدولة بأن تقوم عند السداد بدفع قيمة تزيد عن القيمة المبينة فى سند القرض فاذا كانت قيمة السند مثلا ١٠٠ جنيه ، فان المكتتب يدفع مبلغ ١٠٠ جنيه . ولكنه يسترد عند السداد مبلغا اكبر من ذلك وليكن ١١٠ جنيهات مثلا .

رابعا : طرق الاكتتاب فى القرض :

هناك اربع طرق للاكتتاب فى القروض العامة هى الاكتتاب العام ، الاكتتاب المصرفى ، الاكتتاب العام بالمزايا ، الاكتتاب عن طريق البورصة .

١ — **الاكتتاب العام :** بمقتضى هذه الطريقة ، تعرض الدولة سندات القرض العام مباشرة على الجمهور بواسطة الخزينة العامة أو البنوك أو مكاتب البريد أو المؤسسات المالية العامة والخاصة . ومن الطبيعى أن البنوك والمؤسسات الخاصة تتقاضى مبلغا محدودا (عمولة) مقابل القيام بهذه العملية . وتتميز هذه الطريقة بقيمة نفقات الاصدار ، كما تؤدى ايضا الى الرقابة على عملية الاصدار ، علاوة على أنه يتم وفقا لهذه الطريقة وضع سندات القرض العام فى أيدى الجمهور مباشرة دون ضرورة الالتجاء الى سوق الاوراق المالية للحصول عليها ، ومن ثم تجنب ما يحدث فى هذا السوق من مضاربات . ولكن يعيب هذه الطريقة أن القرض لا تتم تغطيته بالكامل مما يؤثر تأثيرا سيئا على المركز الائتمانى للدولة . ولذلك فلا تلجأ الدول الى طريقة الاكتتاب العام عادة الا فى الحالات التى تكون فيها متأكدة من تغطية القرض بالكامل ، أو الحالات التى يكون فيها مقدار القرض صغيرا نسبيا .

٢ — **الاكتتاب المصرفى :** وفقا لهذه الطريقة ، تقـوم البنوك بشراء سندات القرض العـام من الدولة ، ثم تقـوم بعد ذلك بتصريفها بمعرفتها ولحسابها . ومن الطبيعى ان البنوك تحصل فى مقابل ذلك على مبلغ محدد (عمـولة) وهو يختلف باختلاف اهمية المخاطرة المتعلقة باحتمال عـدم تغطية القرض . ويلاحظ ان البنوك تستطيع ان تبيع سندات القـرض العام للجمهور بسعر أعلى من سعر التكافؤ اذ تستطيع البنوك ان تتحكم فى عرض السـندات فلا تطرح للتـداول الا أعداد محـدودة مما يؤدى الى رفع اثمانها .

ومن أهم مزايا هذه الطريقة أن الدولة تضمن تغطية قيمـة القـرض بالكامل ، كما أن قيام البنـوك بمساندة الدولة يزيد الثقـة فى الائتمـان العـام لان البنـوك — كما تعـلم — هى التى تمثل الائتمان الخـاص . ولكن يعيب هذه الطريقة أنها تحمل الخـزانة العـامة عمولة مرتفعة تدفعها الدولة للبنـوك ، هذا علاوة على أن المدخر الفردى الصـغير غالبـا ما يكون ضحية للمضاربة التى تلجأ اليها البنوك عادة عندما تعيـد طـرح سندات القرض العام على الجمهـور للاكتتاب فيها متخـذة فى ذلك اسلوب التحـكم فى عرضـها ، ومن ثم رفع اثمانهـا . ولذلك لا تلجـأ الدول الى طريقـة الاكتتـاب المصرفى عادة الا فى الحـالات التى لا تتـوقع فيها تغطية القرض بالكامل فتقـوم بالقـاء عبء تحميـل هـذه المخاطرة على البنوك (١) .

٣ — **الاكتتاب العـام بالمزايا :** وفقا لهذه الطريقة تعتزم الدولة ببيع

---

(1) A. C. Pigon : A Study in Public Finance, London, 1956, p. 216.

سندات القرض العام بسعر أقل من سعر التكافؤ ، ولكنها فى نفس الوقت تحدد حدا أدنى لقيمة السندات ، وتعلن أنها سوف تخصص السندات لمن يدفع مبلغا أكبر . فاذا تمت تغطية القرض أكثر من مرة ، تبدأ الدولة بتخصيص السندات لمن أعطى أعلى سعر لمن يليه وهكذا حتى تتم تغطية القرض بالكامل .

٤ — **الاكتتاب عن طريقة البورصة :** وفقا لهذه الطريقة تقوم الدولة بطرح سندات القرض العام الى سوق الاوراق المالية (البورصة) ، شأنها فى ذلك شأن اى هيئة أو فرد يفد الى سوق الاوراق المالية لبيع ما فى حافظته من أوراق مالية . وفى هذه الحالة لاتعرض الدولة سنداتها للبيع دفعة واحدة ، وانما تعرضها للبيع على دفعات صغيرة ، ولأن عرضها دفعة واحدة يعنى زيادة العرض مما يؤدى الى انخفاض أثمانها .

ومن أهم مزايا هذه الطريقة أنها ليست فى حاجة الى دعاية حتى أن المتعاملين فى البورصة قد لا يعرفون ما اذا كانت السندات المعروضة للبيع فى السوق سندات جديدة أصدرتها الدولة ، أو أخرى قديمة قد يعرضها السمسار للبيع لحساب المكتتبين فيها . هذا علاوة على أن الدولة تستطيع أن تتابع تطورات الاسعار فى سوق الاوراق المالية وتتحين الفرصة المواتية حيث تبيع السندات عندما ترتفع الاسعار وتجنى بذلك نفعا كبيرا(١) . ويعنى ذلك أن السعر الذى تبيع به الدولة سندات القرض

---

(1) A. Wiliams : Public finance and Budgetary Policy London, 1968. P. 117.

العام فى هذه الحالة لا يتحدد بمعرفة الدولة ذاتها — كما هو الامر فى طريقة الاكتتاب العام — وانما يتم هذا التجديد وفقا للأسعار فى البورصة ، أى سعر الاقفال فى اليوم الذى يتم فيه البيع .

ويعيب هذه الطريقة أنها لا تصلح أصلا الا فى الحالات التى يكون فيها مبلغ القرض بسيطا لانه اذا كان مبلغ القرض كبيرا فهذا يعنى زيادة العرض ، ومن ثم انخفاض أثمان السندات . هذا علاوة على أنه اذا كانت حصيلة القرض سوف يتم تخصيصها لمواجهة ظروف طارئة أو للانفاق على مشروعات معينة ، فاتباع هذه الظروف لا يجدى لأن بيع السندات على دفعات معناه عدم حصول الدولة على الاموال التى تكون فى حاجة اليها الا بعد فترة طويلة ، ومن ثم عدم امكان مواجهة الظروف الطارئة أو تأجيل تنفيذ المشروع الى أن يتم بيع جميع السندات .

خامسا : المزايا التى تمنح للمكتتبين :

لتشجيع الافراد على الاكتتاب فى القروض العامة ، قد تقوم الدولة بمنحهم بعض المزايا الاضافية ، أى علاوة على سعر الفائدة ، وفيما يلى أهم هذه المزايا :

١ — **اعفاءات ضريبية :** قد تقرر الدولة بعض الاعفاءات الضريبية بالنسبة لفوائد السندات ، أو بالنسبة للسندات ذاتها ، أو لهما معا . فمثلا قد تقرر الدولة اعفاء فوائد السندات من ضريبة الدخل ، كما قد تقرر اعفاء السندات ذاتها من ضريبة التركات . وفى بعض الاحيان ، لا يكون الاعفاء قاصرا على الضرائب السارية وقت اصدار القرض العام ، بل يمتد كذلك ليشمل ما قد يتقرر مستقبلا من ضرائب . والواقع أن الاعفاء الضريبى فى هذه الحالة يعنى زيادة سعر الفائدة الحقيقى عن سعر الفائدة

الاسمى ، ويعيب هذا الاسلوب انه يعد خروجا على مبدأ المساواة أمام الضريبة ، هذا علاوة على انه يضيع على الخزانة العامة موردا ماليا .

٢ — **استخدام السندات فى السداد** : قد تقرر الدولة امكان استخدام سندات القروض العامة فى سداد بعض الديون الحكومية او بعض انواع الضرائب . ويلاحظ أن السندات العامة تستخدم فى السداد فى هذه الحالة بقيمتها الاسمية . ويؤخذ على هذا الاسلوب انه يضعف حصيلة الضرائب ، علاوة على انه يشكل استهلاكا للقرض قبل حلول اجله .

٣ — **جواز السداد** : قد تقرر الدولة منح جوائز سداد لحاملى سندات القرض العام الذين تصيبهم القرعة عند استهلاك جزء من القرض العام سنويا ، فالدولة وهى بصدد استهلاك سندات القرض العام ، قد تجرى سحبا على السندات موضوع الاستهلاك . والسندات التى تعينها القرعة أو السحب ، يفوز أصحابها بجائزة مالية ، هذا الى جانب استردادهم المبلغ الذى سبق ان اكتتبوا به فى القرض العام .

٤ — **امتيازات قانونية** : قد تقرر الدولة بعض الامتيازات القانونية لحاملى سندات القرض العام ، ومن ذلك مثلا عدم جواز الحجز على سندات القرض العام سدادا للديون ، ومن ذلك ايضا جواز قبول سندات القرض العام فى الاكتتاب فى قرض عام جديد ربما يعطى امتيازات أكبر . . . الخ .

٥ — **زيادة الضمان للمكتتبين** : قد تقرر الدولة زيادة الضمان للمكتتبين وذلك بتخصيص نوع معين من ايراداتها لاستخدامه فى دفع فوائد القرض العام وسداد قيمته عندما يحل موعد الوفاء به .

٦ ــ **المحافظة على القوة الشرائية للنقــــود :** قد تقرر الدولة نظاما معينا يضمن للمكتتبين تجنب احتمال انخفاض القــوة الشرائية للنقــــود نتيجة لارتفاع الاسعار خلال الفترة ما بين اصدار القرض وسداده . ويمكن ان يكون هذا النظام عن طريق ربط القيمة الاسمية للقــروض بالمســتوى العام للأسعار بحيث تزيد القيمة الاسمية للقــرض عند سداده بنفس مقدار الزيادة فى المستوى العام للأسعار ، كما يمكن أن يكون هذا النظـــام عن طريق تعهد الدولة بأن تدفع عند الســـداد قيمة القرض مقدرا بعملة أجنبية ذات مركز قوى .

٧ ــ **بيع السندات :** قد تقرر الدولة بيع سندات القرض العـــام بالتقسيط أى أنها تسمح للمكتتبين بدفع المبالغ التى اكتتبـــوا بهـــا على دفعات متعددة ، ولا شك أن هذا الاسلوب يشـــجع صغار المدخرين على الاكتتاب فى السندات العامة ويساعد على تكوين المدخرات ، وعلاو على ذلك فان الدولة باتباعها لهذه الطريقة تتمكن من توزيع حصيلة القرض على فترة دمنية معينة تبعا لاحتياجاتها لهذا الايراد(١) .

---

(١) هناك مزايا أخرى قد تقرها الدولة لتشجيع الافراد على الاكتتاب فى سندات القرض العام ، وقد أشرنا اليها من قبل عند الكلام عن « سعر الفــائدة » مثل اصدار القرض بسعر أقل من سعر التكافؤ ، وكذلك اصدار القرض بجائزة سداد .

المبحث الرابـــع

تبـــديل القـــروض العـــامة

أولا : مفهوم تبـــديل القروض العـــامة :

يقصد بتبديل القروض العامة احلال قرض عام جديد محل قرض عام قديم مع تخفيض سعر الفـــائدة . فاذا كان القرض العام قد صدر بســـعر فائدة ٦ ٪ مثـــلا واستطاعت الدولة خفض سعر الفائدة الى ٥ ٪ ، تكون بصـــدد تبـــديل القرض العـــام . ومعنى ذلك انه فى حالة تبـــديل القرض العـــام ، تظل الدولة مدينة بمقـــدار القـــرض الى حين تاريخ الوفاء به ، ولكن المبلغ الذى تدفعه كفوائد فى مواعيد استحقاقها يقل بنسبة النقص الذى يكون قد طرأ على سعر الفائدة(١) .

ولعلنا نتساءل الآن عن سبب قيام الدولة بتبديل القروض العامة .

الواقع أن ذلك مرجعه تقلبات سعر الفائدة . فكما هو معروف ، يتحدد ســـعر الفائدة فى السوق تبعـــا لعرض وطلب رؤوس الاموال (النقـــدية) بمعنى أنه اذا زاد عرض رؤوس الاموال ينخفض سعر الفـــائدة ، واذا زاد الطلب على رؤوس الاموال يرتفع ســـعر الفـــائدة فاذا كانت الدولة قد أصدرت قرضا عاما فى وقت كان فيه سعر الفـــائدة مرتفعا ، فمعنى ذلك أنها تلتزم بأن تدفع طول مدة القرض فائدة ذات ســـعر أكثر ارتفـــاعا من

---

(١) لدراسة هذا الموضوع بشىء من التفصيل يمكن الرجوع إلى :
دكتور محمد عبد الله العربى : قروض الدولة ، القاهرة ١٩٥٢ .

سعر الفائدة الذى يسود السوق فى ظروفها العادية . فاذا كانت الدولة قد أصدرت قرضا عاما لأى سبب من الاسباب بسعر فائدة ٨ ٪ ، فانها تلتزم بالاستمرار فى دفع هذه الفوائد المرتفعة حتى بعد عودة سعر الفائدة فى السوق الى مستواه الطبيعى وليكن ٦ ٪ مثلا . ومن الواضح أن الدولة فى مثل هذه الحالة تتحمل عبئا كبيرا يتمثل فى الفرق بين سعر فائدة القرض (المرتفع) وسعر الفائدة السائدة فى السوق (المنخفض) ، وحتى لا تتحمل الدولة هذا العبء الكبير فانها تلجأ الى تبديل القرض العام .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : ما الذى يجعل أصحاب السندات يقبلون سعر الفائدة الجديد المنخفض ؟ ... وبعبارة أخرى ، هل تبديل القروض العامة يكون اجباريا أم اختياريا ؟

الواقع أن الاصل فى تبديل القروض العامة أن يكون اختياريا لان اجبار حملة السندات على قبول سعر الفائدة الجديد المنخفض يعتبر عملا تحكميا من جانب الدولة ، أو بعبارة أخرى انتهاك الدولة لأحد شروط عقد القرض العام . ومن الواضح أن هذا العمل — من الناحية القانونية — يعتبر عملا غير مشروع ، وهو يمثل احدى صور انكار القرض العام وهو يكون مساويا للافلاس ، وهكذا نرى أن تبديل القرض العام يجب أن يكون اختياريا بمعنى ترك الحرية أمام حملة السندات للاختيار بين قبو لتبديل القرض (سعر الفائدة المخفض) وبين استرداد أصل القرض فورا .

وأخيرا يلاحظ أن تبديل القرض العام أى تجديده يمتاز عن اصدار قرض عام جديد لسداد القرض القديم من حيث أن التبديل يوفر الوقت والجهد والمال .

ثانيــا : العوامل المهيئة لنجاح تبديل القروض العامة :

يتوقف نجاح عملية تبــديل القروض العامة على مجموعة من العوامل يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ ــ أن يكون سعر فائدة السندات الجديدة أعلى قليلا أو على الاقل مساويا لسعر الفائدة السائد فى السوق المالية وقت عملية تبــديل القــرض العــام ، والحكمة من ذلك واضحة وهى أنه اذا كان سعر فائدة السندات الجديدة أقل من سعر الفائدة السائد فى السوق فان أصحاب الســـندات سيفضلون بلا شك استرداد قيمة سنداتهم واقراضها بســعر الفائدة الاعلى (السعر السائد فى السوق) .

٢ ــ أن تكون قيمة السندات المطلوب تبديلها فى ســـوق الاوراق المــالية أعلى من قيمتهـــا الاسمية . فاذا كانت القيمة الاسمية للســـند ١٠٠ جنيه ، وقيمته الفعلية فى ســـوق الاوراق المالية ١١٠ جنيهات مثلا ؛ فمعنى ذلك أن الفرصة سانحة ــ مع توافر الشروط الاخرى ــ لاجـــراء عملية التبديل والحكمة من ذلك واضحة أيضا لان صاحب الســـند الذى لا يقبــل التبــديل سوف يسترد القيمة الاسمية للســند وليس القيمـــة الفعلية . ومعنى ذلك أنه فى مثالنا هذا ســـوف يخسر صاحب الســـند عشرة جنيهات . ولذلك فمن المتوقع أن يوافق أصحاب السندات على التبديل بدلا من اســـترداد اصل القرض . هذا علاوة على أن بعض أصـــحاب السندات لم يحصلوا على السندات عن طريق الاكتتاب وقت اصـــدار ، وانما قاموا بشرائها من سوق الاوراق المــالية فى وقت قد تكون فيه القيمـــة الفعلية للسندات قد ارتفعت كثيرا . فصاحب السند الذى يكون قد اشتراه من سوق الاوراق المـــالية بمبلغ ١١٠ جنيهات مثلا بينما قيمتــــه الاسمية

١٠٠ جنيه فقط ، سوف يقبل سعر الفائدة المنخفض عند تبديل الدين لانه اذا رفض وصمم على استرداد أصل القرض ، سوف تلحق به خسارة راسمالية .

٣ — أن تتوافر ثقة أصحاب السندات فى مالية الدولة لانه فى حالة توافر هذه الثقة يمتنع أصحاب السندات عن قبول تبديل القرض العام ويفضلون استرداد أموالهم وتوجيهها نحو قنوات ادخارية أو مجالات استثمار أكثر أمنا .

٤ — أن تكون الفترة المتاحة لاصحاب السندات للاختيار بين قبول تبديل القرض وبين استرداد القرض فترة قصيرة . ويرجع ذلك الى أن أصحاب السندات يرقبون تطورات الاحداث الاقتصادية ، فاذا طالت الفترة المتاحة للاختيار ، فقد تنخفض أسعار السندات فى سوق الاوراق المالية وتصبح أقل من سعر التكافؤ ، فيرتفع تبعا لذلك سعر الفائدة فى السوق ، ومن ثم يسرع أصحاب السندات بالمطالبة باسترداد أصل القرض .

٥ — أن تقدم الدولة لاصحاب السندات المطلوب تبديلها بعض المزايا تشجيعا لهم على قبول التبديل . ومن أمثلة هذه المزايا :

(أ) أن تقرر الدولة بعض الاعفاءات الضريبية بالنسبة لفوائد السندات ، أو بالنسبة للسندات ذاتها ، أو لهما معا ، واذا كانت السندات المطلوب تبديلها معفاة أصلا من بعض أنواع الضرائب ، فان الدولة قد تقرر اعفاء السندات الجديدة من أنواع أخرى من الضرائب .

(ب) أن تقرر الدولة بعض الجوائز لاصحاب السندات الذين يقبلون التبديل .

(جـ) أن تنص الدولة فى عملية التبديل على أنها لن تقوم بعملية تبديل السندات الجديدة الا بعد انقضاء عدد معين من السنوات .

ثالثا : الاشكال المختلفة لتبديل القروض العامة :

هناك اشكال عديده لتبديل القروض العامة ، وسوف نقتصر هنا على دراسة أهمها وهى ثلاثة : التبديل بسعر التكافؤ ، التبديل بسعر أقل من التكافؤ ، التبديل مع دفع فرق .

١ ـ **التبديل بسعر التكافؤ :** هو أبسط اشكال التبديل واكثرها انتشارا . ويتمثل فى أن تعرض الدولة على حملة السندات الاختيار بين قبول تبديل القرض وبين استرداد أصل القرض فورا (القيمة الاسمية للسندات) . ويترتب على هذا الشكل من التبديل أن يبقى حجم القرض العام ثابتا بينما ينخفض عبء خدمته المتمثل فى دفع فوائده .

٢ ـ **التبديل بسعر أقل من التكافؤ :** يمكن أن تلجأ الدولة الى هذا الشكل من أشكال التبديل عندما توجد فى السوق المالية سندات لقرض عام تعدت قيمتها السوقية سعر التكافؤ ، ومن ثم يمكن تبديلها ، وسندات قرض عام آخر انخفضت قيمتها السوقية عن سعر التكافؤ ، ومن ثم لا يمكن تبديلها . فى هذه الحالة تلجأ الدولة الى استبدال سندات القرض للعام الثانى (التى انخفضت قيمتها السوقية عن سعر التكافؤ) بسندات القرض العام الثانى (التى

انخفضت قيمتها السوقية عن سعر التكافؤ) . فيما يلى مثال رقمى لتوضيح هذا الشكل من أشكال تبديل القروض العامة :

نفترض وجود قرضين هما القرض (أ) والقرض (ب) وأن القيمة الاسمية للسند فى كل منهما هى ١٠٠ جنيه ، وأن سعر فائدة القرض (أ) ٥ ٪ وسعر فائدة القرض (ب) ٣ ٪ ، ونفترض بعد ذلك أن القيمة السوقية للقرض (أ) تعدت سعر التكافؤ ووصلت ١٢٥ جنيها ، بينما انخفضت القيمة السوقية للقرض (ب) عن سعر التكافؤ فوصلت الى ٧٥ جنيها ، فى هذه الحالة تلجأ الدولة الى استبدال سندات القرض (أ) بسندات القرض (ب) وقيمتها السوقية وقت اجراء عملية التبديل ٣٠٠ جنيه أيضا ، مع التعهد برد قيمتها الاسمية وهى ٤٠٠ جنيه .

ومن الواضح أن الدولة حينما تلجأ الى التبديل بسعر أقل من سعر التكافؤ تكون قد استفادت بتخفيض الفوائد السنوية التى تدفعها ، ولكنها فى نفس الوقت تكون قد زادت من حجم القرض العام أى زيادة عبء الفوائد مستقبلا .

٣ — **التبديل مع دفع فرق :** يمكن أن تلجأ الدولة الى هذا الشكل من اشكال التبديل عندما توجد فى السوق المالية سندات لقرضين قيمتهما السوقية أقل من سعر التكافؤ ، بيد أن قيمة أحدهما أكثر قربا من سعر التكافؤ من النوع الآخر . فاذا فرضنا وجود قرضين للدولة هما

القرض (أ) بسعر فائدة ٥٪ وقيمته فى السوق ٩٠ جنيها والقرض (ب) بسعر فائدة ٥ر٣٪ وقيمته فى السوق ٧٥ جنيها ، وفى هذه الحالة تقوم الدولة بعرض استبدال سندين من القرض (أ) قيمتها السوقية ١٨٠ جنيها ، بثلاث سندات من القرض (ب) قيمتها السوقية ٢٢٥ جنيها على أن يقوم المكتتب بدفع الفرق للدولة وقدره ٤٥ جنيها .

ومن الواضح أن الهدف من هذا الشكل من أشكال التبديل هو حصول الدولة على أموال وليس تخفيض أعباء الدين .

المبحث الخـــــامس

استهلاك القــــروض العـــــامة

أولا : مفهوم استهلاك القروض العامة :

يقصد باستهلاك القروض العامة الوفاء بقيمتهـــا اى قيام الدولة برد قيمـــة السندات الى حاملها . والاستهلاك بهذا المفهـــوم يمثل انقضاء للدين الذى نشأ باصدار القرض العام ، كما يمثل نقصا فى حجم الدين العـــــام فى مجموعه حيث يقل حجمه عن طريق استهلاك جزء منه .

ويلاحظ أن استهلاك القروض العامة يختلف عن تبـــــديل القـــروض العامة (الذى سبق دراسته فى الفصل السابق) من النواحى التالية :

١ ــ يؤدى كل من تبـــــديل القـــــروض واســــــتبدال القـــروض العـــامة الى تخفيف عبء الدين العام ، ولكن هذه النتيجة تتحقق بطريقـــة مختلفة فى كل حالة . فبينما يؤدى تبـــديل القروض العامة الى تخفيف عبء الدين العـــام عن طريق خفض ســـــعر الفائدة ، فان استهلاك القـــروض العامة يؤدى الى نفس النتيجة ولكن عن طريق انقاص حجم الدين العام .

٢ ــ تبديل القروض العامة لا يحقق وفاء بها الا بصفة تبعية وبالنسبة لجزء صغير من مقدار القرض وذلك فى الحالة التى يرفض فيها المكتتب تجديد

القـــرض ، أما اســـتهلاك القـــروض العـــامة فيهدف أساسا الى ســـداد قيمة القرض .

٣ — ينطوى تبديل القروض العامة على احلال قرض جديد محل قرض قديم ، اى أن المديونية تظل قائمة ، أما استهلاك القروض العامة فانه يؤدى الى انهاء حالة المديونية (١) .

ثانيـــا : طرق استهلاك القروض العامة :

يمكن التمييز بين ثلاث طرق لاستهلاك القروض العامة :

١ — **الاستهلاك على اقساط سنوية :** وتعتبر هذه الطريقة ابسط طرق استهلاك القروض العامة وأكثرها شيوعا ، وبمقتضى هذه الطريقة ترد الدولة ســـــنويا الى جامل الســـــند جـــزءا محـــددا من قيمتـــه الاصلية (الى جانب الفائدة بطبيعة الحال) حتى يتم استهلاك القـــرض بالكامل بعـــــد فترة معينة (٢) .

ويلاحظ أن العبء السنوى على الموازنة العامة للدولة بمقتضى هـــذه الطبقة يكون كبيرا لانه يتضمن الى جانب الفـــوائد جـــزءا من راس المـــال النقدى الذى سبق أن اقترضته الدولة(٧) .

---

(١) المقصود بانهاء حالة المديونية هنا هو انتهاؤها بالنسبة للقـــروض العامة التى يتم استهلاكها فقط .

(2) Alain Barrere : Institutions Financieres, P. 847.

(٣) دكتور محمد دويدار : مبادىء المالية العامة ، الاسكندرية ، ١٩٨٨ ، صفحة ٣٩٣ .

ويلاحظ أيضا أن الدولة تستطيع أن تلجأ الى هذه الطريقة فى استهلاك القروض العامة اذا كانت قد اقترضت من المؤسسات المالية أو شركات التأمين التى لا يضرها استرداد قيمة القرض على اقساط سنوية . أما اذا كانت الدولة قد اقترضت من الافراد ، فان هذه الطريقة فى استهلاك القروض العامة لا تعتبر مناسبة لأن الأفراد يفضلون استرداد أموالهم كاملة دفعة واحدة ، لانهم اذا استردوها على اقساط فقد يتصرفون فيها كدخل وليس رأسمال مما يفقدهم ثرواتهم .

٢ ــ **الاستهلاك عن طريق القرعة :** بمقتضى هذه الطريقة تختار الدولة كل سنة عددا من السندات بطريق القرعة وترد لأصحابها قيمتها الاسمية بالكامل . وتكرر هذه العملية سنويا حتى يتم استهلاك كافة سندات القرض فى المدة المحددة لاستهلاكه . واذا كانت هناك جوائز يانصيب أو مكافآت سداد ،فانهاتسدد مع قيمة السندات التى يتم اختيارها فى كل قرعة .

وهكذا يتضح الفرق بين طريقة الاستهلاك عن طريق القرعة وطريقة الاستهلاك على أقساط سنوية حيث أنه بمقتضى الطريقة الاولى يتم سداد القيمة الكاملة لعدد معين من السندات كل سنة ، بينما بمقتضى الطريقة الثانية يتم رد نسبة معينة من قيمة جميع السندات كل سنة .

ويؤخذ على طريقة الاستهلاك من طريق القرعة أن أصحاب السندات الذين تصيبهم القرعة يفاجأون برد قيمة سنداتهم بالكامل اليهم ، ولا شك أنهم أو على الاقل بعضهم كان يفضل بقاء الامور على ما هى عليه لحين

البحث عن فرص استثمارية مناسبة . وعلاوة على ذلك فاذا كانت قيمة السندات فى سوق الاوراق المالية قد تعدت سعر التكافؤ ، فان أصحاب السندات اذلين تصيبهم القرعة يكونون قد أضيروا لانهم لا يستردون سوى القيمة الاسمية للسندات ، أما اذا كانت قيمة السندات فى سوق الاوراق المالية قد انخفضت عن سعر التكافؤ ، فان الضرر هناك يلحق بالدولة حيث يتم استهلاك السندات بقيمتها الاسمية ، بينما كان فى استطاعة الدولة أن تشترى نفس السندات من سوق الاوراق المالية بأقل من هذه القيمة .

٣ — **الاستهلاك عن طريق الشراء من سوق الاوراق المالية :** بمقتضى هذه الطريقة تشترى الدولة من سوق الاوراق المالية (البورصة) السندات التى تريد أن تستهلكها ، ثم تقوم باعدامها .

ومن الواضح أن هذه الطريقة تفيد الدولة اذا كانت قيمة السندات فى البورصة أقل من قيمتها الاسمية حيث تستفيد الدولة بالفرق بين القيمتين وان كان ذلك يعرض حملة السندات للضرر لانهم يحصلون على قيمة أقل من القيمة الاسمية للسندات .

أما اذا كانت قيمة السندات فى سوق الاوراق المالية أكبر منقيمتها الاسمية ، فان الدولة لا تلجأ عادة الى هذه الطريقة من طرق استهلاك القروض العامة حتى لا تدفع قيمة أكبر من القيمة الاصلية للدين العام .

وأخيرا يلاحظ انه عندما تلجأ الدولة الى استهلاك القروض العامة عن

طريق الشراء من سوق الاوراق المالية ، فانها لا تشترى عددا كبيرا من السندات دفعة واحدة حتى يؤدى ذلك الى ارتفاع اثمانها .

ثالثا : تمويل استهلاك القروض العامة :

الاصل فى تمويل استهلاك القروض العامة انه يتم عن طريق الموارد العادية فى الموازنة العامة للدولة أى حصيلة الضرائب والرسوم والايرادات من ممتلكات الدولة . حتى يمكن تحقيق ذلك لابد أن تكون هناك زيادة فى الايرادات العادية عن النفقات العامة العادية ، أى ضرورة وجود فائض فى الموازنة العامة للدولة . ولما كانت الموازنة العامة غالبا ما تكون فى حالة توازن أو عجز ، لذلك فان معظم الدول تلجأ الى اتخاذ عدة اجراءات لضمان توفير التمويل اللازم لاستهلاك القروض العامة . وفيما يلى أهم هذه الاجراءات :

١ ــ تخصيص حصيلة بعض الضرائب أو الايرادات العامة الاخرى لتمويل خدمة القرض واستهلاكه . وفى هذه الحالة يتم عادة انشاء صندوق خاص لاستهلاك القرض العام يتلقى الموارد التى يتم تخصيصها لاستهلاك القرض العام ، ويستخدمها فى هذا الغرض ، ولا شك أن انشاء صندوق خاص لاستهلاك القرض العام ، يكفل ضمان عملية الاستهلاك بعيدا عن تدخل السلطتين التنفيذية والتشريعية .

وبمناسبة الكلام عن الصندوق الخاص لاستهلاك القرض العام ، نشير الى طريقة برايس Price فى هذا الشأن(١) وبمقتضى هذه الطريقة

---

(١) ترجع هذه التسمية الى مقترح هذه الطريقة وهو ريتشارد برايس

تنشىء الحكومة صندوقا خاصا لاستهلاك القروض العامة ، يمول عن طريق الاعتمادات السنوية التى تزوده بها الموازنة العامة للدولة ، ويقوم الصندوق باستثمار هذه المبالغ عن طريق شراء السندات العامة ، ولا يقوم باعـدامها وانما يحتفظ بها ، ويتقاضى فوائدها سنويا من الدولة على أن يقوم بضمها على الاعتمادات السنوية ،ثم يستخدم المبلغ الاجمالى فى شراء سندات جديدة ، ويظل يباشر هذه العملية عن طريق الاعتمـاد على الفـائدة المركبة حتى يزداد المـال بحيث يسمح باستهلاك كل الدين .

ومن الواضح أن ميزة هذه الطريقة أنها تسمح للدولة بالتخلص من عبء خدمة الدين العام فى وقت أقصر بكثير من الوقت اللازم فى حالة عـدم اتباع هذه الطريقة .

ويؤخذ على هذه الطريقـة أن شراء الصندوق للسـندات العـامة من السوق المالية يؤدى الى ارتفاع أثمانها ، ومن ثم زيادة العبء على الموازنة العامة للدولة . وعلاوة على ذلك فان عدم قيام الصندوق باعدام السـندات التى يقوم بشرائها لا يخفف من العبء المـالى الذى تتحمله الدولة نظـرا لانها تستمر فى دفع الفوائد للصندوق . هذا بالاضـافة الى أنه اذا لم يتم تخصيص اعتمادات عجز الموازنة العامة للدولة فى بعض السـنوات ، فان هذه الطريقة تصبح غير مجدية لتمويل استهلاك القروض العامة .

= Richard Price وهو قسيس انجليزى وعالم رياضى اقترح هذه الطريقة فى أواخر القرن الثامن عشر .

٢ — فرض ضرائب غير عادية (استثنائية) على راس المال ، واستخدام حصيلتها فى استهلاك القروض العامة . وكثيرا ما تكون الضريبة على راس المال لأجل محدود ولفترة قصيرة ، ولذلك يرى بعض علماء المالية العامة أن الدولة تستطيع أن تستخدم الاموال المتحصلة من الضريبة على رأس المال فى استهلاك القرض العام ، حتى اذا ما انتهت هذه العملية ، قامت بالغاء الضريبة .

وتدل التجربة على أن كثيرا من الدول تلجأ الى هذه الطريقة من طرق استهلاك القروض العامةبعد انتهاء الحروب حيث تكون قد عقدت كثيرا من القروض العامة خلال فترة الحرب وتكون ملزمة عند انتهائها برد هذه القروض فتفرض ضريبة غير عادية يكون وعاؤها رأس المال حيث أن قيمته تزيد عادة خلال فترات الحروب بسبب ارتفاع الاسعار الذى ينجم عادة أثناء فترة الحروب (١) .

٣ — الالتجاء الى الاصدار النقدى الجديد واستخدامه فى استهلاك القروض العامة . ومن الواضح أن هذه الطريقة تؤدى الى ارتفاع الاسعار أى انخفاض قيمة النقود، وهو ما يعنى تخفيض قيمة الدين العام عن طريق خفض قيمة النقود .

ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدى الى التضخم بما له من آثار سيئة معروفة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية .

---

(١) دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، صفحة ٤٣٠ .

٤ — عقــد قروض عامة جـديدة (اختيــارية او اجبارية) على ان تستخدم حصيلتها فى استهلاك القروض العامة التى يكون قد حل أجلهـــا . كما يمكن للدولة أن تقوم بتحويل القـــروض القصيرة الاجــل الى قروض متوسطة او طويلة الاجل ، ومن الواضح أن مد أجل القــروض بهذه الصورة انما يشكل فى واقع الامر قروضا اجبارية جديدة .

المبحث السادس

الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تختلف الآثار الاقتصادية التى يمكن أن تحدثها القروض العامة تبعا للمرحلة التى نأخذها فى الاعتبار . وعلى هذا الاساس ، فعند دراسة الآثار الاقتصادية للقروض العامة ، لابد من التفرقة بين مرحلة الاقتراض ، مرحلة الانفاق ، مرحلة الخدمة ، مرحلة الاستهلاك . ويلاحظ أن دراستنا للآثار الاقتصادية للقروض العامة سوف تركز على القروض العامة الداخلية مع اشارة موجزة الى القروض العامة الخارجية .

اولا : الآثار الاقتصادية على القروض العامة فى مرحلة الاقتراض :

يمكن القول ، بصفة عامة ، أن عملية الاقتراض تؤدى الى احداث أثر انكماش على الدخل القومى لان الاقتراض يمثل استقطاعا من القوة الشرائية الموجودة تحت تصرف الافراد أى انقاص الاستهلاك الخاص والاستثمار الخاص بدرجة أو بأخرى . ويلاحظ أن هذا الاثر الانكماشى لعملية الاقتراض لا يتحقق فى جميع الاحوال . وفيما يلى تفصيل ذلك :

١ ـ تثير القروض العامة تنافسا حقيقيا بين الدولة والقطاع الخاص حول اقتسام المدخرات المعدة للاستثمار ، مما يؤدى الى ارتفاع سعر الفائدة ، ومن ثم الحد من الاستثمار ، وبالتالى احداث اثر انكماشى على الناتج القومى .

ومع ذلك فان هذا الاثر الانكماشى قد لا يتحقق ،كما هو الحال مثلا عندما تكون هناك مدخرات معطلة ، فان الاقتراض فى هذه الحالة يعمل على تعبئتها والاستفادة منها . ويوصف هذا الاسلوب أحيانا بعبارة « تحرير المدخرات الكامنة » بمعنى أن مدخرات الافراد التى لا تجد سبيلا للتثمير ، تجد سبيلها فى سندات الحكومة ، فبدلا من أن تكون المدخرات الفردية سببا فى خفض الدخل (نتيجة الاستثمار الخاص) تحول هذه المدخرات الى انفاق حكومى تسد الثغرة اتلى يتركها الاستثمار الخاص .

وهناك حالة أخرى قد لا يتحقق فيها الاثر الانكماشى لعملية الاقتراض ، يحدث ذلك اذا كان المكتتبون فى السندات الحكومية من ذوى الدخول المرتفعة الذين يلجأون الى الحد من استهلاكهم للاكتتاب فى السندات الحكومية .

٢ — ان القروض العامة — باعتبارها تمثل اقتطاعا من دخول الافراد — تضع الاقتصاد القومى فى جو من انخفاض الاسعار ، الامر الذى لا يشجع على الانتاج .

ومع ذلك فان هذا الاثر الانكماشى قد لا يتحقق أيضا ، كما هو الحال مثلا عندما يلجأ المكتتبون فى سندات العام القرض الى البنوك للاقتراض منها بضمان ما فى حوزتهم من أوراق مالية (السندات) . وهكذا تكون عملية الاقتراض قد أدت الى التوسع فى الائتمان المصرفى مما يؤدى الى زيادة التداول النقدى ، وبالتالى تشجيع تكوين الدخول .

وخلاصة القول فان الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة الاقتراض انما تتوقف على عدد من العوامل مثل : حالة النشاط الاقتصادى من حيث الرواج والكساد ، درجة مرونة الجهاز الانتاجى ، مصدر الاموال المستخدمة فى الاكتتاب ... الخ (١) .

هذا بالنسبة للقروض الداخلية . أما بالنسبة للقروض الخارجية ، فان عملية الاقتراض فى هذه الحالة تكون ذات أثر توسعى على النشاط الاقتصادى لانها تمثل اضافة حقيقية للقوة الشرائية الموجودة أصلا فى الدولة. فحينما يتم ايداع حصيلة القروض الاجنبية لدى البنك المركزى ، فانه يتمكن من زيادة اصداره من النقد المتداول استنادا الى زيادة ودائعه من العملات الاجنبية . واذا قام البنك المركزى بايداع حصيلة القروض الاجنبية لدى البنوك التجارية ، فانها تستطيع أن تتوسع فى منح الائتمان المصرفى . هذا بالاضافة الى ان القروض الاجنبية تعمل على تحسين مركز ميزان المدفوعات ، ومن ثم احداث تأثير ايجابى على سعر الصرف للعملة المحلية .

ثانيا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة الانفاق :

يمكن القول بصفة عامة ان القروض العامة فى مرحلة الانفاق تحدث آثارا توسعية فى الاقتصاد القومى ،مما يعوض الآثار الانكماشية التى يمكن

---

(1) Alain Barrére : Economic Financiére, op. cit., P. 334.

أن يحدثها اصــــدار القـــروض العامة على النحـــــو الذى أشرنا اليـــه فى الفترة السابقة .

فحينما يتم انفاق حصيلة القروض العامة فى أغراض انتاجية أى زيادة الاستثمار العـــام ، دون أن يتـــأثر الاستثمار الخـــاص ، فهنـــا تحدث آثار ايجابية (توسعية) على الناتج القومى أى زيادة المقدرة الانتاجية القومية .

أما اذا كان انفاق حصيلة القـــروض العـــامة فى أغراض انتـــاجية (زيادة الاستثمار العام) سوف يؤثر على الاستثمار الخاص ، فلابد هنـــا من التفرقة بين حالتين :

١ ـــ الحالة الالوى هى احتمـــال نقص الاستثمار الخـــاص ، ويحدث ذلك اذا كان الاستثمار العام منافسا لرؤوس الاموال الخاصـــة الموجـــودة اصلا فى المجتمع .

٢ ـــ الحالة الثانية هى احتمـــال تشجيع الاستثمار الخاص ، ويحدث ذلك اذا تم انفـــاق حصيلة القروض العامة خلال مرحلة الكساد . وتفسير ذلك هـــو أن زيادة الانفـــاق العـــام (الاستثمار العـــام) خـــلال مرحلة الكساد ، يكون الهـــدف منه هو رفع الميل للاستهلاك عن طريق خلق توظف جـــديد فى مشروعات عامة ، وعن طريق أثر المضـــــاعف(١) Multiplier وأثر المعجل(٢) Accelerator سيحدث التنشيط فى الاستثمار الخـــاص .

---

(١) يمكن تعريف المضاعف بأنه المعامل العـــددى الذى يحدد مقدار الزيادة فى الدخل الناتجة عن الزيادة فى الانفاق على الاستثمار .

(٢) يمكن تعريف المعجل بأنه النظرية أو المبدأ الذى يفسر أثر التغير

فكأن الانفاق الحكومى على المشروعات العامة سيجلب أثره استثمارا خاصا يعادل أضعاف ما أنفقته الحكومة من حصيلة القروض العامة ، وبذلك يسهم فى الدفع نحو التخلص من مرحلة الكساد والتحول الى مرحلة من الانتعاش تشمل كل النشاط الاقتصادى . وهكذا نرى أن انفاق حصيلة القروض فى هذه الحالة قد أدى وظيفة شبيهة بـ « دفع المضخة » أو تحريكها ، وهذه السياسة فى انفاق حصيلة القروض العامة تكون بذلك قد حققت هدفا محددا هو مكافحة الكساد الذى حل فعلا أو يوشك أن يحل .

ويلاحظ أن كلامنا حتى الآن كان عن أثر انفاق حصيلة القروض العامة فى حالة توجيهها نحو الاستثمار . ولكن ما هو الاثر فى حالة توجيهها نحو أغراض أخرى غير الاستثمار ؟

الواقع أن بعض أنواع النفقات العامة الاستهلاكية ــ مثل النفقات الاجتماعية على الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية ــ تحدث آثارا ايجابية على المقدرة الانتاجية للاقتصاد القومى نظرا لما تؤدى اليه زيادة انتاجية العاملين .

وكذلك اذا أنفقت الدولة حصيلة القروض العامة أو جزءا منها فى منح اعانات عامة اقتصادية للمشروعات العامة والخاصة ، فان ذلك يؤدى الى تحسن فى هياكلها المالية مما يؤثر على رفع مقدرتها الانتاجية .

فى الاستهلاك على كمية الاستثمار بمعنى انه اذا زاد الاستهلاك فلابد أن يزيد الطلب المشتق على المعدات الانتاجية ، ولكن الزيادة فى الاستثمار هذه تكون نسبيا أضعاف الزيادة النسبية فى الاستهلاك .

وأخيرا ، يلاحظ أن الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة الانفاق لا تختلف فى حالة القروض الخارجية عنها فى حالة القروض الداخلية .

ثالثا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة خدمة الدين :

يقصد بخدمة الدين العام دفع فوائده ، وهذا يؤدى بطبيعة الحال الى زيادة الانفاق العام . وحتى يمكن مواجهة هذه الزيادة فى الانفاق العام ، تلجأ الدولة الى عبء الضرائب(١) ، أو اصدار قروض منه جديدة(٢) ، أو الاقتراض من البنوك ، أو اصدار نقود جديدة .

وعلى الرغم من تعدد المصادر التى يمكن أن تلجأ اليها الدولة لمواجهة الزيادة فى الانفاق العام المترتبة على دفع فوائد الدين العام ، فان الضرائب هى عادة المصدر الذى يعتمد عليه فى هذا الصدد .

والواقع أن دفع فوائد القرض العام من حيث حصيلة الضرائب يعنى انتقال الدخل من الممول الى المكتتب ، وهنا تواجهنا حالتان :

الحالة الاولى : اذا كان الممول هو نفس المكتتب ، وكان ما يدفعه من ضرائب يتناسب مع ما يحصل عليه من فوائد ، ومن الواضح أن الاثر الاقتصادى فى هذه الحالة لا يعنى الا القليل ، وعلى الرغم من ذلك فلا يجوز اغفال الاثر غير المواتى على حوافز الانتاج نتيجة فرض ضرائب جديدة او زيادة اسعار الضرائب القائمة . ويلاحظ أن هذه الحالة (الممول هو نفسه المكتتب) لا تمثل الحالة الغالبة لان الضرائب يدفعها جميع افراد

---

(١) يمكن أن يتم ذلك عن طريق ضرائب جديدة أو زيادة فى اسعار الضرائب القائمة .

(٢) يلاحظ أن هذا الاجراء يؤدى الى زيادة حجم الدين العام .

المجتمع(١) (ولاسيما الضرائب غير المباشرة) بينما لا يكتتب فى السندات العامة عادة الا ذوى الدخول المرتفعة وعدد محدود من ذوى الدخول المتوسطة .

أما الحالة الثانية : وهى الحالة الغالبة ، فهى حالة اختلاف الممول عن المكتتب فى هذه الحالة ، يترتب على دفع فوائد القرض العام من حصيلة الضرائب اعادة توزيع الدخل القومى لصالح الفئات المرتفعة ، على حساب الفئات ذات الدخول المنخفضة . ويرجع ذلك الى أن الفئات ذات الدخول المرتفعة هى غالبا التى تكتتب فى القروض العامة ، ومن ثم فهى التى تحصل على الفوائد ، أما الفئات ذات الدخول المنخفضة فانها تتحمل نسبة كبيرة من العبء الضريبى دون أن تحصل على الفوائد . ومن الواضح أن هذا الوضع يؤدى الى سوء توزيع الدخل القومى ، ومن ثم اختلال التوازن الاجتماعى . ويحدث نفس الاثر ، بل على نطاق أوسع ، فى الحالات التى تكون فيها البنوك وهيئات التأمين هى التى اكتتبت فى القروض العامة لان هذه الهيئات تقوم بدور الوسيط فى تجميع مدخرات الفئات ذات الدخول المرتفعة والمتوسطة ثم تقوم باستثمارها عن طريق الاكتتاب فى القروض العامة .

ولا شك أن سوء توزيع الدخل القومى (الناتج من دفع فوائد القروض العامة من حصيلة الضرائب الجديدة أو رفع أسعار الضرائب القائمة) ، يؤثر تأثيرا سيئا على الحافز على الانتاج وعلى المقدرة الانتاجية ، ومن ثم على الانتاج الكلى ، ويزداد هذا الاثر بصفة خاصة فى فترات الكساد

---

(١) بغرض عدم وجود تهرب ضريبى .

حيث يستلزم الامر تخفيض الضرائب لدفع عجلة الانتاج ، بينما تكون الدولة مضطرة الى زيادة الضرائب لدفع الفوائد ،مما يؤدى الى الحد من الطلب الكلى الفعـــال Effective Demand ، ومن ثم ثيادة الامر ســوءا واطــالة فترة الكساد .

رابعا : الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة استهلاك الدين :

يقصد باستهلاك الدين — كما سبق أن ذكرنا — الوفاء بقيمته أى قيام الدولة برد قيمـــة السندات الى حاملها . وتتم هذه العملية عادة من حصيلة الضرائب واذا حاولنا الآن تتبــع الآثار الاقتصادية للقروض العامة فى مرحلة استهلاك الدين ، فسوف نجــد انفسنا أمام ظواهر مختلفـــة تبعــا لكيفية تصرف جملة السندات فى الاموال التى يحصلون عليها عند رد قيمة السندات اليهم . فهناك احتمال توجيـــه هذه الاموال نحــو الادخار أو الاكتنــاز أو الاستثمار أو الاســـتهلاك . ويكون الأثر مواتيا أو موات فى كل حالة من هذه الحالات وفقا لحالة الاقتصاد القومى من حيث التوظف (وجود أو عـــدم وجــود بطــالة) ومن حيث مرونة عرض عناصر الانتاج (مرن أو عــديم المرونة) .

فاذا كان الاقتصاد القومى عند مستوى أقل من التوظف الكامل . وكان عرض عناصر الانتاج منتهى المرونة ، فان استهلاك القــروض العــامة يؤدى الى زيادة الانتاج وخلق المزيد من فرص التوظف دون ارتفاع المستوى العام للأسعار .

---

(١) يلاحظ أن كلامنا فى هذه الفقرة كان ينصب على القروض الداخلية فقط . أما بالنسبة للقروض الخارجية فسوف نرجىء الكلام عنها الى الفقرة التاليـــة نظرا لعدم اختلاف الآثار الاقتصادية المترتبة على خدمتها عن تلك المترتبة على استهلاكها .

أما اذا كان الاقتصاد القومى قد وصـــــل الى حد التوظف الكامل ، وأصبحت مرونة عرض عناصر الانتاج صفرا ، فان استهلاك القروض العامة لا يؤدى الى اى زيادة فى الانتـــاج ، ولا يخلق مزيدا من فرص التوظف ، وانما يترتب عليه فقط خلق ضغوط تضخمية اى ارتفاع المستوى العـــام للأسعار .

الناحية الاولى هى أن المبالغ التى يتعين على الدولة أن تدبرها لخدمة فان الآثار الاقتصادية التىتترتب عليها ، سواء فى مرحلة خدمتها أو استهلاكها، تختلف تمام الاختلاف عن تلك التى تترتب على القروض الداخلية ، ويمـــثل هذا الاختلاف فى ناحيتين أساسيتين :

الناحية الاولى هى أن المبالـغالتى يتعين على الدولة أن تدرها لخدمة القروض الاجنبية واستهلاكها ، يجب أن تكون بالعملة الاجنبية مما يؤثر على ميزان المدفوعات .

أما الناحة الثانية فهى أن خدمة القروض الاجنبية واســـتهلاكها يمثلان انتقـــالا لجزء من الثروة القومية الى العالم الخارجى . وبعبارة أخرى فان خدمة القروض الاجنبية واستهلاكها يمثلان عبئا حقيقيا على الاقتصاد القومى وليس مجـــرد اعادة توزيع الدخل القـــومى والثروة القـــومية فى الداخـــل كما سبق أن رأينا بالنسبة للقروض الداخلية .

ولا شك أن انتقال جزء من الثروة القومية الى العـــــالم الخارجى ، يؤدى الى احداث آثار انكماشية على الكميات الاقتصادية الكليـــة مثـــل الاستثمار القومى ، الناتج القومى ، الدخل القومى ... الخ .

المبحث الســــابع

حـــدود القـــروض العـــامة

ذكرنا فيما سبق ان الحكومة قد تلجـــأ الى القروض العامة لتمويل بعض نفقاتها وبصفة خاصة فى حالات تمويل عمليات تكوين رأس المــــال (الاستثمار) ، مواجهة نفقات الحروب وتعويض الخسائر الناتجة عنهـــا ، مواجهة عجــز مؤقت فى الايرادات العامة للدولة .

والسؤال الذى يواجهنا الآن هو : هل تستطيع الحكومة أن تصـــدر ما تشاء من القروض العامة ؟ ... وبعبارة اخرى : هل هناك حـــدود معينة تلتزم بها عند اصـــدار القروض العامة ؟

الواقع ان امكانية الحكومة عقد قروض عامة تكون محـــدودة ببعض العوامل التى يطلق عليها « حدود القروض العامة » وتختلف هذه العـــوامل فى حالة القروض الداخلية عنها فى حالة القروض الخارجية . وعلى هـــذا الاساس فسوف تشمل دراستنا مجموعتين من العوامل اهمهـــا : العـــوامل المحددة للقروض الداخلية ، والعوامل المحددة للقروض الخارجية .

اولا : العوامل المحددة للقروض الداخلية :

هناك ثلاث قواعد تضع حدودا معينة على امكانية التجاء الحـــكومة الى القروض العامة . وهذه العوامل هى : طاقة الاقراض ، طاقة الاستيعاب طاقة الخدمة والاستهلاك .

وفيما يلى نتناول هذه العوامل الثلاثة بالدراسة والتحليل .

١ ـ طـــاقة الاقـــراض :

يقصد بطاقة الاقراض مدى قدرة الافراد والهيئات فى المجتمـــع على الاكتتاب فى السندات العـــامة . ولا شك أن دراسة ومحاولة تقدير طـــاقة الاقراض قبل اصدار القرض العام ، تعتبر أمرا بالغ الاهمية حتى تأكـــد الحكومة مسبقا أن طـــاقة الاقراض المتاحة تسمح بتغطية القرض الكامل ، أما اذا لجـــأت الحكومة الى اصدار قرض عام دون دراســـة وتقـــدير طـــاقة الاقراض ، فقد تفـــاجأ بعـــدم تغطية القرض بالكامل مما يضـــعف الثقـــة فى مالية الحكومة . علاوة على ما يؤدى اليـــه ذلك من اختـــلال فى التوازن المالى اذا ما كانت حصيلة هذا القرض قد أخذت فى الاعتبـــار عند اعداد خطة التوازن المالى .

واذا كانت طـــاقة الاقراض هى أحد العوامل التى تؤثر فى حـــدود القـــروض العامة ، فان السؤال الذى يطرح نفسه الآن هو : كيف يمكن تقـــدير طـــاقة الاقراض فى المجتمع ؟ ... أو بعبارة أخرى : ما هى العوامل التى تؤثر فى طـــاقة الاقراض فى المجتمع ؟

الواقع أن طاقة الاقراض فى أى مجتمع تتوقف على عدد من العوامل ، وهذه العوامل بطبيعتها متداخلة وتؤثر فى بعضـــها البعض ، وهى : حجم الدخل القـــومى ، متوسط دخل الفـــرد ، حجم المدخرا تالفردية ، توزيع الدخل القومى ، قيمـــة الثروات ورؤوس الاموال ، الاكتناز ، الاقتطـــاع الضريبى ... الخ .

ومن الواضح أن أهم هذه العوامل جميعـــا هـــو حجم المدخـــرات الفردية باعتبارها المصـــدر الطبيعى الذى يستخدم للاكتتاب فى الســـندات العامة . ونحن نعـــلم أن حجم المدخرات الفردية فى أى مجتمع يتوقف على عدد من العـــوامل مثل حجم الدخل الفـــردى والميـــل للادخار والعبء الضريبى .

فبالنسبة لحجم الدخل الفردى ، نلاحظ أنه توجد علاقة طردية بينـــه

وبين حجم الادخار الفـــــردى ، بمعنى أنه كلمـــا ارتفـــع حجم الدخــــــل الفردى ، أدى ذلك الى زيادة حجم الادخار الفردى ، والعكس صحيح .

وبالنسبة للميل للادخار(١) ، نلاحظ كذلك أنه توجد علاقة طردية بينه وبين حجم الادخار الفردى ، بمعنى أنه كلما ارتفع الميـــل للادخار ، أدى ذلك الى زيادة حجم الادخار الفردى ، والعكس صحيح .

وبالنسبة للعبء الضريبى ، نلاحظ أنه توجــد علاقة عكسية بينـــــه وبين حجم الادخار الفردى بمعنى أنه كلما زاد العبء الضريبى أدى ذلك الى نقص حجم الادخار الفردى ، والعكس صحيح . وتفسير ذلك أن زيادة العبء الضريبى يؤدى الى نقص الدخول الصـــافية للأفـــراد مما يؤدى الى نقص الاستهلاك والادخار ، مع ملاحظة أن النقص فى الادخار يكون أكبر من النقص فى الاستهلاك لان الفـــرد حينما يقل دخله يســـهل عليه ضغط ادخاره عن ضغط استهلاكه .

---

(١) من المعروف أنه توجد علاقة عكسية بين الميل للادخار ، والميـــــل للاستهلاك لان حاصل جمعها يساوى دائما واحد صحيح ، لذلك فان العوامل التى تؤثر بطريق مباشر فى الميل للاستهاك ، يؤثر بطريق غير مباشر فى الميل للادخار .

وقد ذكر كينز فى « النظرية العامة للتوظف والفـــوائد والنقـــود » أن الميل للاستهلاك يتأثر بمجموعتين من العوامل هما :

العوامل الذاتية العادات والتقاليد ، سلوك رجال الاعمـــال من حيث نظرتهم الى الاجور والارباح ... الخ . ويفترض كينز أن هذه العـــوامل لا يمكن أن تحدث تغييرا فى الميل للاستهلاك الا فى المدة الطويلة .

العوامل الموضوعية مثل : هيكل توزيع الدخل القومى ، الســـياسة الضريبية والانفاقية ، التغيرات الكبيرة نسبيا فى سعر الفائدة ، التغـــير فى توقعات رجال الاعمال ، الارباح أو الخسائر القدرية ، التغيرات فى التفصيل النقدى .

فاذا تغـــيرت هذه العوامل أو بعضها بما يؤدى الى نقص الميـــــل للاستهلاك ، فمعنى ذلك زيادة الميل للادخار ، والعكس صحيح .

٣ ـ طـــــاقة الاستيعاب :

يقصد بطاقة الاستيعاب مدى قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب القروض العامة فى شكل نفقات عامة .

والواقع أن طـاقة الاستيعاب بهذا المفهوم تختلف من دولة لأخـرى تبعـــا لدرجة التقدم الاقتصادى (دول متقدمة ودول نامية) كما تختلف داخل الدولة الواحدة تبعـا لطبيعة الظروف الاقتصادية التى يمر بهـــا الاقتصاد القومى (فترة رواج وفترة كساد) .

فبالنسبة لدرجة التقـدم الاقتصادى ، يلاحظ أن طـاقة الاســتيعاب تكون أكثر اتساعا فى اقتصاديات الدو لالمتقدمة عنها فى اقتصـــاديات الدول النامية . ويرجع ذلك الى أن اقتصاديات الدول المتقدمة تتميز بمرونة عــرض عنـاصر الانتـاج بمعنى أن الانتــاج يستجيب بسهولة لزيادة الطلب ، ولا يصل التــــدفق الانتاجى الى مرحلة انعــدام المرونة الا بعــــد فترة [illegible] تتميز بعــدم مرونة عرض عناصر الانتاج نتيجة لطبيعة الهيكل الانتـــاجى لهذه الدول الذى يتمتع بوجود صناعات حرفية أو بدائية ، كما أن الصناعات الحديثة القليلة تكون قائمة فى ظروف حماية جمركية وتعمـل بمستويات كفاية منخفضة بسبب ضيق حجم الســوق الذى يحرمهما من امكان الاستفادة بوفورات الانتاج الكبير ، علاوة على ندرة عنصر راس المـال المتضـــافر مع العنصر البشرى مما يجعل انتاجيـــة العــامل منخفضة ، بالاضـــافة الى أن الصناعات التى توجد فى الدول النامية لا يمكن أن تحتوى على طاقات انتاجية فائضة ، كما أنها تقتصر على الاستغلال سريع العائد ، ولا شك أن الهيكل الانتاجى الذى يتميز بهذه الخصائص انما يؤدى الى انعــــدام مرونة عرض عناصر الانتاج .

وبالنسبة لطبيعة الظروف الاقتصادية التى تمر بها الاقتصاد القومى ، فيمكن القول أن طـــاقة الاستيعاب للاقتصاد القومى تكون اكثر اتســـاعا فى فترة الكساد عنها فى فترة الرواج . وتفسير ذلك هو ان الهدف الرئيسى من انفاق حصـــيلة القروض العـــامة خلال فترة الكساد هو رفع الميـــل للاستهلاك عن طريق خلق توظف جـــديد فى مشروعات عامة ، وعن طريق اثر المضاعف واثر المعجل سيحدث التنشيط الخاص . فكأن الانفاق الحكومى على المشروعات سيجلب أثرا استثماريا خاصـــا يســـاوى اضعاف ما أنفقته الحكومة ، وبذلك يسهم فى الدفع نحو مرحلة من الرواج تشمل النشـــاط الاقتصادى بأكمله . أما فى فترة الرواج ، فان طـــاقة الاستيعاب للاقتصاد القومى تكون أقل اتساعا لان زيادة النفقات العـــامة تؤدى الى حـــدوث ضغوط تضخمية ذات آثار سيئة (١) .

٢ ــ طـــاقة الخدمة والاستهلاك :

يقصد بطاقة الخدمة والاستهلاك مدى قدرة الاقتصاد القومى على تحمل الاعباء المترتبة على القروض العامة والتى تتمثل فى الفـــوائد الســـنوية وأقساط الاستهلاك (٢) .

والواقع ان طاقة الخدمة والاستهلاك بهذا المفهوم انما تتوقف على عدد

---

(١) على الرغم من ذلك ، فان الدولة قد تلجأ فى فترة الرواج الى التوسع فى القروض العامة بغرض امتصاص جزء من القوة الشرائية لدى الافراد ، ومن ثم محاربة التضخم .

(٢) يلاحظ أن هذه الاعباء المالية تتطلب موارد مالية مستقبلة ، وهذه بدورها تتطلب ــ فى أغلب الاحيان ــ زيادة الاعباء الضريبية المستقبلة .

من العوامل أهمها : حجم القروض العامة ، والالتزامات التى ترتبها القروض العامة ، وكيفية استخدام حصيلة القروض العامة .

فبالنسبة لحجم القروض العامة ، يلاحظ أنه توجـــد علاقة عكسية بينها وبين طاقة الخدمة والاستهلاك ، بمعنى أنه كلما زاد حجم القـــروض العامة ، كلما قلت طاقة الخدمة والاستهلاك ، والعكس صحيح ، ولذلك يرى علماء المالية العـــامة أن اجمالى القروض العـــامة لا يجب أن يتجاوز نسبة معينة من الدخل القومى . وهذه النسبة تختلف من دولة لاخـــرى ، كما تختلف فى الدولة الواحدة من فترة لاخـــرى ، وذلك تبعا لاختلاف البنيان الاقتصادى واختلاف طبيعة الظروف الاقتصادية .

وبالنسبة للالتزامات التى ترتبها القـــروض العـــامة ، فيلاحظ أيضا أنه توجـــد علاقة عكسية بينها وبين طاقة الخدمة والاستهلاك ، بمعنى أنه كلما زادت الالتزامات التى ترتبها القروض العامة كلما قلت طـــاقة الخدمة والاستهلاك والعكس صحيح .

وأخيرا ، بالنسبة لكيفية استخدام حصيلة القروض العامة ، فان طاقة الخدمة والاستهلاك تزداد فى حالة استخدام حصـــيلة القروض العـــامة فى تمويل نفقات انتاجية أى زيادة الاستثمار لانه فى هـــذه الحـــالة ستزداد فرص التوظف ويزداد الطلب على السلع الاستهلاكية مما يسمح بالتوســـع فى انتاجها ، ويؤدى ذلك فى النهاية الى زيادة الدخل القومى والثروة القومية ، ومن ثم زيادة قدرة الاقتصـــاد القـــومى على استيعاب قروض عامة جديدة .

أما فى حالة استخدام حصـــيلة القروض العامة فى تمويل نفقـــات استهلاكية ، فان ذلك يؤدى الى نقص قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب

قروض عامة جدية لان النفقــات الاستهلاكية لا تعطى دخلا ولا تســــهم فى رفع المقدرة الانتاجية القومية .

ثانيــا : العوامل المحددة للقروض الخارجية :

سبق أن ذكرنا عند دراسة « الآثار الاقتصادية للقروض العامة »(١) انه من حيث طبيعــــة الاعبــــاء المــالية التى ترتبها القــروض العــامة على الاقتصاد القــومى ، تختلف القــروض الخارجيــة عن القــــروض الداخلية من ناحيتين :

الناحية الاولى هى أن المبــالغ التى يتعين على الدولة أن تدبرها لخـــدمة القروض الاجنبية واستهلاكها ، يجب أن تكون بالعمــــلة الاجنبية مما يؤثر على ميزان المدفوعات . ولاسيما فى الدول النامية حيث أن معظمهــا يعانى من عجز دائم فى موازين مدفوعاتها .

أما الناحية الثانية فهى أن خدمة القروض الاجنبيـــة واســتهلاكها يمثلان انتقالا لجزء من الثروة القومية الى العالم الخارجى ، وبعبــارة أخرى فان خدمة القروض الاجنبية واستهلاكها يمثلان عبئــا حقيقيا على الاقتصاد القومى وليس مجرد اعادة لتوزيع الدخل والثروة القومية كما هو الحـــال بالنسبة للقروض الداخلية .

وعلى هذا الاساس ، فان العوامل المحددة للقروض الاجنبية ، وان كانت لا تختلف بصفة عامة عن تلك المقدرة للقروض الداخلية ، الا انها تختلف عنها فى مضمونها وتحليلها كما سنرى فى الفقرات التالية حيث نناقش القدرة

---

(١) راجع المبحث السادس من الفصل الثالث من الباب الثانى .

على استيعاب القروض الاجنبية ، والقدرة على خدمة القروض الاجنبية باعتبارهما من أهم العوامل المحددة للقروض الاجنبية .

١ — القدرة على استيعاب القروض الاجنبية :

تستدعى دراسة هذا الموضوع التعرض لثلاث نقاط هى : التحليل النظرى للقدرة الاستيعابية ، تحديد الحجم الكلى للاستثمار ، العوامل المؤثرة فى القدرة الاستيعابية .

(أ) التحليل النظرى للقدرة الاستيعابية :

ان الادب الاقتصادى المعاصر لم يتفق حتى اليوم حول تعريف واحد للقدرة الاستيعابية . وليس ادل على ذلك مما حدث فى المؤتمر الذى عقدته « الجمعية الدولية للاقتصاد » عام ١٩٦٥ عن « تحركات رؤوس الاموال » حيث طرحت المناقشة تسعة تعريفات للقدرة الاستيعابية ، ولم ينته المؤتمر الى الاتفاق على أحدها .

وسنحاول فى هذا الجزء من دراستنا التوصل الى نموذج مبسط لقياس القدرة الاستيعابية . ويعتمد هذا النموذج على معادلة اساسية معروفة فى الادب الاقتصادى مثل معادلة الدخل الاساسية فى التحليل الكينزى . ويمكن صياغة هذه المعادلة بالشكل التالى :

ج + و = ك + ث + ص (١)

حيث :

ج النانج المحلى الاجمالى

و — الواردات من السلع والخدمات .

ك — الاستهلاك الكلى من السلع والخدمات .

ث — الاستثمار الكلى (بما فى ذلك صافى التغير فى المخزون) .

ص — الصادرات من السلع والخدمات .

ومن الواضح هنا أن الطرف الايمن فى هذه المعـــادلة هو العرض الكلى أى الموارد الاجمالية المتاحة للاقتصاد القومى فى فترة معينة . أما الطـــرف الأيسر فانه يمثل الطلب الكلى أى مقدار المستحقات على الموارد المتـــاحة فى فترة معينة . هذا هو شرط التوازن الاجمالى فى النموذج .

ويمكن اعادة صياغة المعادلة رقم (١) بالشكل التالى :

ج = ك + ث + (ص — و)   (٢)

حيث :

(ص — و) هو خلاصة ميزان المدفوعات

وعلى هذا الاساس يمكن التوصل الى المعادلة الآتيـــة :

ص — و = ر ∓ م   (٣)

حيث :

ر صافى التحويلات الى الخارج

م الزيادة الصافية فى ميزان المدفوعات

وبالتعويض فى المعادلة رقم (٢) عن قيمة (ص — و) كما جاء فى المعادلة رقم (٣) نحصل على :

ج = ك + ث + ر + م (٤)

ويلاحظ فى هذه المعادلة أن (ك + ث) انما تعبر عن القدرة الاستيعابية الداخلية ، وكذلك فان (ر + م) تعبر عن القدرة الاستيعابية الخارجية .

وهكذا يمكن ان نصل فى النهاية الى النموذج التالى :

ق = (ك+ث) + (ر+م) = ق د + ق خ (٥)

حيث :

ق القدرة الاستيعابية

ق د القدرة الاستيعابية الداخلية

ق خ القدرة الاستيعابية الخارجية

(ب) تحديد الحجم الكلى للاستثمار :

هناك ثلاثة معايير لتحديد الحجم الكلى للاستثمار وهى : الحد الادنى للاستثمار ، الحد الاقصى للاستثمار ، الاستثمار الذى يتوافر مع القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى .

---

(١) لا ندعى أننا بذلك نكون قد وصلنا الى الطريقة المثلى لقياس القدرة الاستيعابية ، وانما هى مجرد محاولة نرجو أن تتلوها محاولات ودراسات أخرى حتى نصل الى اتفاق فى الرأى حول مفهوم وكيفية قياس القدرة الاستيعابية .

فالحد الادنى للاستثمار Minimum Rate of invesement هو ذلك الحجم من الاستثمار اللازم للمحافظة على متوسط دخل الفـــرد على الرغم من أن تزايد السكان ، وبعبارة أخرى فالحـــد الادنى للاستثمار هو ذلك الحجم من الاستثمار اللازم لنمـــو الدخل القومى بمعدل يعـــادل معدل نمـــو السكان . وعلى هذا الاساس فان الحد الادنى للاستثمار يقل أو يزيد تبعـــا للتغيرات التى تطرأ على معدل نمو السكان .

أما الحـــد الاقصى للاستثمار Maximum Rate of investment فهـــو الدخـــل القـــومى الجارى بعـــد اقتطـــاع الجزء اللازم لســـد احتياجات المجتمع عند مستوى حد الكفاف من الاستهلاك . ونظرا لاختـــلاف حـــد الكفـــاف من دولة لاخـــرى ، بل ومن فـــرد لآخـــر داخـــل نفس الدولة ، فمن الطبيعى أن يختلف الحـــد الاقصى للاســـــتثمار من من وجهـــة نظـــر لاخـــرى ، ولكن على الرغم من ذلك يمكن القـــول بصفة عامة أن الحد الاقصى للاستثمار يتوقف على مدى استعداد الجيـــل الحاضر للتضحية لصالح الاجيال المستقبلة ، أو بعبارة أخرى ، مدى استعداد أفراد المجتمع للحـــد من حاجاتهم الحاضرة المؤكدة توقعـــا لاشباع أكبر محتمل فى المستقبل .

أما الاستثمار الذى يتوافق مع القدرة الاستيعابية Absorptive Capacity للاقتصاد القومى ، فهو مقدار الاستثمار المبنى على الفرص المتاحة فى المجتمع بحيث لا ينخفض عائد الاستثمار عن حد معين .

وفيما يلى مثال رقمى لتوضيح المعايير الثلاثة السابقة .

اذا كان الدخل القومى فى دولة ما ٢٠٠ مليون جنيه ، وعدد الســـكان

٤٠ مليون نسمة ، ومعدل نمو السكان ٢ ٪ سنويا ، ومعامل راس المال ٤ . فان الحد الادنى للاستثمار هو ذلك القدر الذى يكمل نمو الدخل القومى بمعدل ٢ ٪ سنويا .

$$\text{خ} + \frac{\text{ث}}{\text{م}}$$

$$\text{اى معدل النمو فى الدخل القومى} = \frac{\text{نسبة الاستثمار الى الدخل القومى}}{\text{معامل راس المال}^{(1)}}$$

وبالتعويض نحصل على :

$$٢ ٪ = \frac{\text{ث}}{٤}$$

$$\text{ث} = ٢ ٪ \times ٤ = ٨ ٪$$

$$\text{اى ان الحد الادنى للاستثمار} = ٢٠٠٠ \times \frac{٨}{١٠٠} = ١٦٠ \text{ مليون جنيه .}$$

ولتحديد الحد الاقصى للاستثمار ، لابد أن نبدأ بتحديد حد الكفاف ، فان كان مستوى المعيشة عند حد الكفاف للفرد فى المتوسط يتطلب ٣٥ جنيها فى السنة ، فيكون حجم الاستهلاك القومى ١٤٠٠ مليون جنيه (٤٠ مليون فرد × ٣٥ جنيه) ، ومن ثم فان الحد الاقصى للاستثمار يعادل ٦٠٠ مليون جنيه (٢٠٠ — ١٤٠٠) وتكون نسبة الاستثمار الى

---

(١) يمكن تعريف معامل راس المال Capital Coeffcient بأنه عبارة عن « كمية الاستثمارات اللازمة للحصول على وحدة الناتج » . راجع مؤلفنا « التخطيط الاقتصادى » ، القاهرة ، ١٩٨١ ، ص ١٩٤ .

الدخل القومى فى هذه الحالة ٣٠ ٪ ($\frac{٦٠٠}{٢٠٠٠}$ × ١٠٠)

ولتحديد الاستثمار الذى يتوافق مع القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى . فاننا نرتب الفرص الاستثمارية المحتملة ترتيبا تنازليا تبعا لمعدل عائد كل منها . فاذا حددنا العائد الادنى المقبول بمعدل ٥ ٪ مثلا فاننا نحسب مجموع هذه الفرص الاستثمارية ، فاذا فرضنا أنها تعادل ٥٠٠ مليون جنيه ، فمعنى ذلك ان نسبة الاستثمار تصل الى ٢٠ ٪ من الدخل القومى ($\frac{٥٠٠}{٢٠٠٠}$ × ١٠٠)

(جـ) العوامل المؤثرة فى القدرة الاستيعابية :

هناك مجموعة من العوامل تؤثر فى القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى لأى دولة ، ويمكن القول بصفة عامة أن هذه العوامل تتلخص فى مدى توافر عناصر الانتاج الاخرى التى تشترك مع راس المال فى العملية الانتاجية . فالعمل والموارد الطبيعية ، والقدرات التنظيمية ، كل هذه العوامل تؤثر فى القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى .

وعلاوة على ذلك فان حجم السوق(١) يعتبر أيضا من العوامل المؤثرة فى القدرة الاستيعابية للاقتصاد القومى . فضيق حجم السوق يؤدى الى ضعف قدرة الاقتصاد القومى على استيعاب حجم أكبر من الاستثمارات .

---

(١) من المعروف أن حجم السوق فى أى دولة يتوقف على عدد السكان ومتوسط دخل الفرد ، فكلما زاد عدد السكان وارتفع دخل الفرد (القوة الشرائية) زاد حجم السوق والعكس صحيح .

ونود أن نشير فى النهاية الى أن قدرة اقتصاديات الدول النامية على استيعاب القروض الاجنبية ، تتوقف — بالاضافة الى ما سبق — على مدى امكانية توفير المكون المحلى . والمقصود بالمكون المحلى هو الاستثمارات بالعملة المحلية اللازمة لامكان الاستفادة من حصيلة القروض الاجنبية . فمن المعروف أن معظم المشروعات التى تقام فى الدول النامية تحتاج الى المكون الاجنبى والمكون المحلى . وكثيرا ما يحدث أن تتمكن احدى الدول النامية من عقد قروض أجنبية ضخمة ، ولكنها لا تسحب منها الا جزءا يسيرا بسبب عدم توفير المكون المحلى ، ان توافر المكون الاجنبى الذى يستخدم فى استيراد الآلات والعدد والتجهيزات اللازمة لمشروع ما ، لا تكون له أية فائدة اذا لم يتوافر فى الوقت ذاته المكون المحلى اللازم لاقامة المشروع الذى سوف تركب فيه هذه الآلات والعدد والتجهيزات . ولذلك كثيرا ما نسمع فى الدول النامية عن وصول آلات وعدد وتجهيزات خاصة ببعض المشروعات ، وبقائها فى صناديقها لفترات طويلة لعدم توافر المكون المحلى .

٢ — القدرة على خدمة القروض الاجنبية :

يقصد بالقدرة على خدمة القروض الاجنبية مدى قدرة الاقتصاد القومى على تحمل الاعباء المترتبة على القروض الاجنبية والتى تتمثل فى الفوائد السنوية وأقساط الاستهلاك بالعملات الاجنبية .

وحتى يستطيع الاقتصاد القومى تحمل هذه الاعباء ، لابد من توافر شرطين :

الشرط الاول : هو ضرورة استخدام حصيلة القروض الاجنبية

فى اقامة مشروعات انتاجية(١) مما يسمح بزيادة الدخل القومى ، ومن ثم امكان اقتطـــاع جزء من هذه الزيادة لخدمة القروض الاجنبية(٢) .

أما الشرط الثانى فهو ضرورة أن تكون الاستثمارات التى يتم تمويلها عن طريق القروض الاجنبيـــة ذات أثر ايجابى على ميزان المدفوعات ، نظرا لان الفـــوائد الســنوية وأقساط الاستهلاك سيتم سدادها — كما سبق أن ذكرنا — بالعمـــلات الاجنبيـــة . ولذلك فمن الافضـــل أن تســتخدم حصيلة القروض الاجنبية فى تمـــويل المشروعات التى تنتج سلعا من أجل التصدير ، أو تلك التى تنتج سلعا تحل محل الواردات .

---

(١) كما يمكن استخدامها كذلك فى تمويل مشروعات المرافق العـــامة (مياه ، كهرباء ، صرف صحى ، تليفونات ، طرق ... الخ) مما يسمح بزيادة الانتاج بطريق غير مباشر .

(٢) يلاحظ أن هذا الشرط لا يختلف فى حالة القروض الاجنبية عنـــه فى حالة القروض الداخلية .

الباب الثالث

الموازنة العامة

بعد أن تناولنا بالدراسة والتحليل النفقات العامة والايرادات العامة ، يكون من الطبيعى أن ننتقل الى دراسة الموازنة العامة للدولة باعتبار أنه يتم من خلالها مقابلة النفقات العامة بالايرادات العامة .

وسوف تشمل دراستنا للموازنة العامة للدولة الموضوعات إلتالية :

الفصل الاول : مفهوم الموازنة العامة ونشاتها .

الفصل الثانى : القواعد الاساسية للموازنة العامة .

الفصل الثالث : اعداد الموازنة العامة .

الفصل الرابع : اعتماد الموازنة العامة .

الفصل الخامس : تنفيذ الموازنة العامة .

الفصل السادس : مراقبة تنفيذ الموازنة العامة .

الفصل الأول

مفهـــــوم الموازنة ونشــــــاتها

أولا : تعــــريف الموازنة العــامة :

يمكن تعريف الموازنة العامة بانها « تقــدير مفصل ومعتمد للنفقـــــات العامة والايرادات العامة عن فترة مالية مستقبلة غالبا ما تكون سنة » .

ويتبين من هذا التعـــريف أن الموازنة العامة للدولة تقوم على عنصرين اساسيين هما التقدير والاعتماد .

فبالنسبة للتقدير ، فانه يتمثل فى تقدير أرقام تمثل الايرادات العــــامة التى ينتظر أن تحصل عليها السلطة التنفيذية ، وكذلك النفقـــــات العـامة التى ينتظر أن تقــوم بهــا لاشباع الحاجات العامة ، وكذلك خلال فترة مالية مستقبلة غالبا ما تكون سنة .

أما بالنسبة للاعتماد ، فيقصد به حق واختصاص السلطة التشريعيـــة فى البلاد الديمقراطية بالموافقة على توقعات السلطة التنفيذية من ايرادات عامة ونفقـــــات عامة . وعلى هذا الاساس فان الموازنة العـــامة تظل مجرد مشروع موازنة حتى يتم اعتمادها من السلطة التشريعية .

ثانيا : اهمية الموازنة العـــــامة :

الموازنة العامة للدولة لها اهمية كبرى لانها تعبر عن برنامج العمـــل السياسى والاقتصادى والاجتماعى للحكومة خلال الفترة المـــالية . وبعبـــارة اخـــرى فان الموازنة العامة للدولة لهـــا دلالة سياسية واقتصـــادية واجتماعية حيث يمكن الكشف عن مختلف أغراض الدولة عن طريق تحليـــل أرقام الايرادات العـــامة والنفقات العـــامة التى تجمعها وثيقـــة واحـــدة هى الموازنة العامة للدولة . فعلى سبيل المثال ، يمكن الكشف عن سياسة الدولة فى الانتاج والتوزيع وذلك عن طريق معـــرفة العناصر التالية : حجم النفقات العامة ، نسبتها الى الدخل القـــومى ، نصيب كل من النفقـــات الادارية والاجتماعية والاقتصادية ، تغـــيراتها فى الفترات السابقة ، حجم الايرادات العامة ، توزيعها على مصادرها المختلفـــة ، نسبة كل نوع من الايرادات العامة الى مجموع الايرادات ، تغيراتها فى الفترات الســـابقة ، مقدار الدعم وتطوره وتوزيعه على السلع والخدمات المختلفة ... الخ .

وتزداد اهمية الموازنة العامة للدولة فى الدول التى تتبع أسلوب التخطيط الاقتصادى باعتبـــار أن الموازنة العامة هى البرنامج المـــالى للخطة على سنة مالية مقبلة .

وباختصار يمكن القول أن الموازنة العامة للدولة ليست مجـــرد بيان يتضمن الايرادات العامة والنفقات العامة ، وانما هى أيضا وثقة الصـــلة

بالاقتصاد القومى ، والادوار الرئيسية التى يمكن عن طريقها تحقيق أهـداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

ثالثـا : الموازنة العامة والميزانية العمومية للمنشآت :

تختلف الموازنة العامة للدولة عن الميزانية العمومية للمنشآت التى يمكن تعريفها بأنها بيان يصور المركز المالى للمنشأة فى لحظة معينة هى نهاية السنة المـالية للمنشـأة . وعلى هذا الاساس فان الميزانية العمومية للمنشـآت تتضمن أرقاما فعلية فى تاريخ معين ، بينما تشمل الموازنة العـامة للدولة أرقاما تقديرية عن سنة مقبلة . وكذلك فان الميزانية العمومية للمنشـآت تتضمن أرصدة الموجودات (الاصول) والمطلوبات (الخصوم) ، بينما تتضمن الموازنة العامة للدولة النفقات الفعلية والايرادات العامة المتوقعة .

رابعـا : الموازنة العامة والموازنة النقدية :

يمكن تعريف الموازنة النقدية بانها « بيان يتضمن تقديرا لموارد المجتمع من النقد الاجنبى وأوجه استخدامات هذه الموارد خلال فترة مقبـلة غالبـا ما تكون سنة » . وهكذا نرى أن الموازنة العـامة والموازنة النقـدية تتفقـان من حيث أن كليهمـا يتضمن تقديرات وليس أرقاما فعلية . وعلى الرغم من ذلك فهنـاك اختلافات بينهما ، أهمها أن أرقام الموازنة العـامة تكون بالعملة المحلية ، بينما تكون أرقام الموازنة النقـدية بالعملة الاجنبية . وهناك اختلاف آخر يتمثل فى أن الموازنة العـامة تختص بالنشاط الحكومى

فقط (حكومة مركزية ، حكم محلى ، هيئات عامة ، قطاع عام) ، اما الموازنة النقدية فانها تختص بالنشاط الحكومى وكذلك القطاع الخاص .

والواقع انه يوجد ارتباط وثيق بين الموازنة العامة والموازنة النقدية ، ويرجع ذلك الى أن جزءا من نفقات الجهاز الحكومى والقطاع العام يجب أن يكون متوافرا بالعملات الاجنبية .

خامسا : الموازنة العامة والموازنة التخطيطية للمنشآت :

يمكن تعريف الموازنة التخطيطية للمنشأة بانها « بيان يتضمن تقديرات لايراداتها ومصروفاتها خلال سنة مقبلة مع تقدير لأهداف نشاط المنشأة من انتاج ومبيعات وتصدير » . واذا كانت الموازنة العامة والموازنة التخطيطية للمنشأة تتفقان من حيث أن كليهما يتضمن تقديرات وليس أرقاما فعلية ، فانهما تختلفان حيث نجد أن الموازنة العامة تختص بالنشاط الحكومى باكمله ، بينما تقتصر الموازنة التخطيطية على نشاط المنشأة . وعلاوة على ذلك فان الموازنة العامة تتضمن عنصر الاعتماد من السلطة التشريعية ، بينما لا تحتاج الموازنة التخطيطية لمثل هذا الاعتماد .

سادسا : الموازنة العامة والحساب الختامى :

يمكن تعريف الحساب الختامى بأنه « بيان يتضمن النفقات العامة التى تم انفاقها فعلا والايرادات العامة التى تم تحصيلها فعلا خلال فترة مالية منتهية غالبا ما تكون سنة » . وهكذا نرى أن الاختلاف الاساسى

انما يتمثل فى ان الموازنة العامة تتضمن أرقاما تقديرية ، بينما يتضمن الحساب الختامى أرقاما فعلية . ويلاحظ ان كل موازنة عامة يكون لها حساب ختامى يصدر عن نفس الفترة التى تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة ، ويلاحظ كذلك انه بمقارنة أرقام الموازنة بأرقام الحساب الختامى يمكن معرفة مدى صحة تقديرات الموازنة العامة ومطابقتها للواقع .

سابعا : الموازنة وموازنة الاقتصاد القومى :

يمكن تعريف موازنة الاقتصاد القومى بانها « بيان يتضمن تقديرات عن النشاط الاقتصادى فى مجموعة (الناتج القومى ، الاستهلاك ، الاستثمار ، الصادرات ، الواردات ... الخ) ، وذلك خلال فترة مالية مقبلة غالبا ما تكون سنة » .

وهكذا نرى أن الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومى تتفقان من حيث أن كليهما يتضمن أرقاما تقديرية . أما وجه الاختلاف بينهما فهو أن موازنة الاقتصاد القومى أكثر شمولا من حيث ما تتضمنه من أرقام وبيانات عن تلك التى ترد فى الموازنة العامة ، هذا علاوة على أن موازنة الاقتصاد القومى لا تحتاج الى اعتماد السلطة التشريعية بعكس الموازنة العامة .

ويلاحظ وجود ارتباط وثيق بين الموازنة العامة وموازنة الاقتصاد القومى ، فالبيانات التى تتضمنها موازنة الاقتصاد القومى تعتبر ضرورية لامكان رسم السياسة المالية التى تنطوى عليها الموازنة العامة .

ثامنـا : الموازنة العامة والحسابات القومية :

يمكن تعريف الحسابات القومية بأنها « مجموعة من الحسابات تتضمن تسجيلا لمختلف أوجه النشاط الاقتصادى للمجتمع بأكمله من خلال حساب الدخل القومى وتكوينه وتوزيعه ، وذلك كله عن فترة مالية سابقة غالبا ما تكون سنة » . وهكذا نرى أنه بينما تكون أرقام الموازنة العامة تقديرية تكون أرقام الحسابات القومية فعلية . هذا علاوة على أن الحسابات القومية تكون أكثر شمولا من بيانات الموازنة العامة . ولا شك أن بيانات الحسابات القومية تفيد كثيرا عند رسم السياسة المالية التى تنطوى عليها الموازنة العامة .

تاسعا : الموازنة العامة والخطة الشاملة :

المقصود بالخطة الشاملة هنا هو الخطة قصيرة الاجل اى التى تغطى فترة سنة وهى عبارة عن « برنامج يوضح الاهداف التى يرمى المجتمع الى تحقيقها ووسائل تحقيق هذه الاهداف وذلك عن فترة مالية مقبلة غالبا ما تكون سنة .

وهكذا نرى أن الخطة أكثر شمولا حيث انها تتضمن الاهداف التفصيلية فى مجالات الانتاج والاستهلاك والادخار والاستثمار والتصدير والاستيراد والتوظف ... إلخ ، علاوة على وسائل تحقيق هذه الاهداف . ويلاحظ أن الاتجاه الحديث يقتضى عرض الخطة على السلطة التشريعية لاعتمادها شأنها فى ذلك شأن الموازنة العامة .

عاشرا : نشأة وتطور الموازنة العامة :

تدل دراسة التـــاريخ المالى على أنه فى القرون الوسطى لم يكن هناك تمييز بين مالية الحاكم ومالية الدولة حيث كان الحاكم ينفق فى شـــئون الدولة من موارده الخاصة . والواقع أن النفقـــات العامة كانت محدودة فى تلك الفترة من التاريخ باستثناء الفترات التى كان الحاكم يواجه خلالها نفقـــات غير عادية كأوقات الحروب مثلا حيث كان يلجـــأ الى الضرائب الاستثنائية . وبعبارة أخرى ، ففى تلك الفترة من التاريخ ، كانت الضرائب هي الوسيلة الســــهلة فى يد الحاكم للحصـــول منها على ايرادات حيث أن الامر لم يكن يستدعى الحصول على موافقة السلطة التشريعيــــة . وظل الامر كذلك حتى عام ١٦٢٨ حيث استطاع البرلمان البريطانى كبح جمـــاح الملك شارل الاول حيث قرر عدم مشروعية أى ضريبة ما لم يقـــــرها البرلمان . وفى عام ١٦٨٨ قررت « قائمة الحقوق » أو « دستور الحقـــــوق » فى بريطانيا أنه « غير مشروع بوجه عام جباية أى مال لأجل التاج ولاستعماله — استنادا الى حجة الامتياز الملكى — بغير القــــدر وفى غير الوقت والكيفية التى أذن بها البرلمان » . ولم تقتصر سيطرة البرلمان البريطانى على فرض الضريبة ، وانما امتـــدت بعـــد ذلك الى جميع عنـــــاصر الايرادات العــــامة بحيث يمكن القـــول بأنه مع نهاية القــــرن الثامن عشر ، كان من حق البرلـــان البريطانى اعتماد جميع الايرادات العامة . وفى عام ١٨٣٧ ، حظى البرلمان البريطانى بحق مناقشــــــة النفقات العـــامة ، وكان ذلك فى عهـــــد الملكة فيكتوريا (١) .

والواقع أن الموازنة العامة لفرنسا قد مرت تقريبا بنفس المراحل التى

---

(1) L. Trotobas, Finances Publiqué, P. 21.

مرت بها الموازنة العامة لانجلترا . فحتى قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ ، كان الصراع مستمرا بين الحكام وممثلى الشعب من حيث حقهم فى اعتماد الايرادات العامة والنفقات العامة . وفى السنوات الاولى لقيام الثورة ، تحققت بعض الخطوات على طريق التشريع المالى الدقيق على الرغم من انها لم تحظ بالتنفيذ العملى بسبب القلاقل المستمرة ، ومن ثم فان التشريعات المالية لم يكن لها صفة الثبات والاستقرار . وفى عام ١٨١٤ ، بعد سقوط نابليون ، صدرت فى فرنسا مجموعة من التشريعات المالية الحديثة ، ومن أهم ما تقضى به هذه التشريعات عدم قابلية الموازنة للدولة للتنفيذ الا بعد اعتماد ممثلى الشعب لها .

الفصل الثانى

القــواعد الاساسية للموازنة العـــامة

اتفق علماء المالية العامة على أن تحضير الموزانة العامة يجب أن يخضع لمجموعة من القواعد أصبح يطلق عليهـا فى علم المـالية العامة ، « القواعد الاساسية للموازنة العامة » . والهدف من هذه القواعد فى مجموعها هو أن تكون الموازنة العامة فى صورة واضحة بحيث يسهل على السلطة التشريعية تفهمها ، ومن ثم امكان فرض الرقابة على تنفيذها . كما تهــدف هذه القواعد كذلك الى أن تكون الموازنة العــامة معبرة تعبيرا صادقا على النشاط المالى للدولة . هذا علاوة على أن هذه القواعد تجنب الحكومة الخطــأ وتقلل من احتمالات الاسرف ولاسيما فى حالة زيادة الايراد على الانفاق .

ويمكن القول أن هناك خمس قواعد أساسية للموازنة العامة هى :

١ ــ قاعدة السنوية .

٢ ــ قاعدة الوحدة .

٣ ــ قاعدة العمومية .

٤ ــ قاعدة عدم التخصيص .

٥ ــ قاعدة التوازن .

وعلى الرغم من أن هذه القواعد قد استقرت فى علم المالية العامة التقليدية ، الا أنه مع اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها فى الحياة الاقتصادية ، وما ترتب على ذلك من تغيير فى دور الموازنة العامة ، كان من الضرورى اعادة النظر فى هذه القواعد من حيث مدى وجوب اتباعها والتمسك بها عند تحضير الموازنة العامة ولاسيما بعد إن تعددت الاستثناءات الواردة عليها .

وفيما يلى نتناول بالدراسة والتحليل القواعد الاساسية للموازنة العامة والتطورات التى لحقت بها .

اولا : قاعدة السنوية :

تقضى هذه القاعدة بأن تغطى الموازنة العامة فترة سنة كاملة ، وأن تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية ، ويلاحظ انه لا يشترط أن تبدأ السنة المالية مع السنة الميلادية .

ويمكن القول أن اتفاق علماء المالية على جعل فترة الموازنة العامة سنة كاملة انما يرجع الى الاسباب التالية :

١ — من المعروف أن بعض النفقات العامة وبعض الايرادات العامة ولاسيما ما يتعلق بالنشاط الزراعى والنشاط السياحى تزيد فى فصول معينة وتقل فى فصول أخرى من السنة . ولما كانت السنة تحتوى على دورة كاملة للفصول الاربعة ، فانها بذلك تكون اكثر الفترات ملاءمة لعمل التقديرات لكل من النفقات العامة والايرادات العامة .

٢ — اذا طالت فترة الموازنة العامة عن سنة ، يصبح من الصعب عمل تقديرات دقيقة للنفقات العامة والايرادات العامة ، كما يصبح من الصعب كذلك على السلطة التشريعية أن تفرض رقابتها على الحكومة وتصرفاتها المالية .

٣ — اذا قلت فترة الموازنة العامة عن سنة فان ذلك يؤدى الى نتائج ضارة لأن احدى الموازنات قد تتضمن ايرادات ضخمة اذا صادفت فتراتها تحصيل ضريبة غزيرة الحصيلة ، والعكس فى الموازنة اللاحقة لها . وهذا علاوة على أن تحضير واعتماد الموازنة يحتاجان الى وقت كبير وجهود ضخمة ، ولذلك فمن الافضل الا تتكرر هذه الاعمال أكثر من مرة واحدة خلال السنة .

٤ — ان تحديد فترة الموازنة العامة بسنة يسمح بايجاد تنسيق بينها وبين الحسابات العامة والخاصة الاخرى وبصفة خاصة حسابات الدخل القومى ، ونحن نعلم — كما سبق أن ذكرنا — ان هناك صلة وثيقة وأثر متبادل بين الموازنة العامة وكافة أوجه النشاط الاقتصادى الاخرى .

وعلى الرغم من أن قاعدة السنوية قاعدة تلتزم بها جميع الدول ، الا أن اتساع نطاق دور الدولة وتدخلها فى النشاط الاقتصادى أدى الى خروج بعض الدول عن هذه القاعدة فى حالة معينة وهى حالة قيام الدولة بانشاء مشروعات إستثمارية ضخمة لا يتيسر انجازها فى سنة واحدة ،

ففى هذه الحالة تعتمد السلطة التشريعية مرة واحــدة جميع المبالغ اللازمة لاقامة هذه المشروعات على الرغم من أنهـــا تعطى فترة اطول من سنة . ومن الواضح أن الحكمة من الخروج عن قاعدة الســنوية فى هــذه الحــالة هى توفير التمــويل اللازم لمثل هذه المشروعات حتى لا يتأخر تنفيذها بسبب قصور الاعتمادات التى تخصص لها فى اية سنة مالية ، ومن ثم تجنب الخسائر التى تترتب على التخلف الزمنى لتنفيذها .

ثالثــا : قاعـــدة الوحـــدة :

تقضى هذه القاعدة بأن تدرج جميع النفقات العــامة وجميع الايرادات العامة فى وثيقـــة واحــدة هى الموازنة العامة للدولة . ويلاحظ ان وجود موازنات مستقلة لمجالس المحافظات ومجالس المدن ومجالس القرى ، لا يعتبر خروجا عن هذه القــاعدة لان كل محــافظة وكل مدينة وكل قرية وكل شخص عام مستقل عن الدولة .

والواقع ان قاعدة الوحدة لها عدة فوائد يمكن تلخيصها فيما يلى :

١ ـــ سهولة معرفة المركز المالى الحقيقى للدولة وذلك بمقـــارنة مجمـــوع النفقـــات العـــامة بمجـوع الايرادات العـــامة حيث يمكن بمجـرد النظر الى الموازنة العــامة معـــرفة ما اذا كان هنـــاك توازن او ان هناك فائضا او عجزا ومقدار كل منهما .

٢ ـــ سهولة اجراء الدراسات التحليلية لجميع بنــود الموازنة العامة ، ومن ثم امكان معرفة تاثير الموازنة العامة على مختلف جوانب الحيـــاة

الاقتصادية . وذلك دون ما حاجة الى اجراء العديد من التسويات الحسابية التى يستلزمها الامر فى حالة تعدد الموازنات .

٣ — لا شك ان ادراج جميع النفقات العامة وجميع الايرادات العامة فى وثيقة واحدة ، يجعل مهمة السلطة التشريعية من حيث اعتماد الموازنة العامة وفرض الرقابة على تنفيذها امرا سهلا وميسرا .

وعلى الرغم من هذه الفوائد ، فان معظم الدول تخرج عن قاعدة الوحدة فى حالات معينة أهمها :

١ — اعداد موازنات مستقلة للمؤسسات او الهيئات الاقتصادية العامة، وفى هذه الحالة تكون لهذه المؤسسات أو الهيئات الاقتصادية العامة شخصية اعتبارية مستقلة ، وتحكمها قوانين ولوائح خاصة تتفق مع طبيعة نشاطها وتختلف مع طبيعة احكام الانفاق العام للدولة .

٢ — اعداد موازنات مستقلة للوحدات الاقتصادية وذلك حتى تستطيع أن تتحلل من قيود النظم الحكومية ، ومن ثم تستطيع أن تطبق النظم التجارية كالمشروعات الخاصة . كما أن مثل هذه الوحدات الاقتصادية لا يناسبها سوى نظام الحسابات التجارية وحسابات التكاليف التى تنتهى باظهار نتيجة نشاطها من ربح أو خسارة(١) .

٣ — اعداد حسابات خاصة للخزانة تسجل فيها الاموال التى تدخل الخزانة العامة للدولة ولكنها لا تعتبر ايرادات عامة ، وكذلك الاموال

---

(1) M. Duveger, Institutions Financiéres, P. 384.

التى تخرج من الخزانة العامة للدولة ولكنها لا تعتبر نفقات عامة ، ومن أمثلة ذلك التأمينات التى يدفعهـا المقـاولون للحكومة حين يسند اليهم تنفيذ بعض المشروعات وذلك لضمان تنفيذها طبقا للمواصفات وفى المواعيد المقـررة . ومن الواضح أن مبالغ هذه التأمينات تدخل الخزانة العـامة ولكنها لا تعتبر ضمن الايرادات العـامة لانها ترد الى المقاولين عنـد الانتهاء من تنفيـذ المشروعات . وكذلك فان رد هذه المبالغ يترتب عليـه خـروج أموال من الخزانة العامة ولكنها لا تعتبر من قبيل النفقات العامة ويرى بعض علمـاء المالية العـامة ان الحسابات الخاصة للخـزانة بهذه الصورة لا تعتبر خـروجا على قاعـدة الوحـدة حيث لا تضمن هـذه الحسـابات أموالا تعتبر من قبيـل النفقـات العـامة أو الايرادات العـامة ، الا أن بعض الدول توسعت فى هذه الحسـابات بحيث أصبحت تمثل خروجا حقيقيا عن قاعدة الوحدة حيث يدرج في هذه الحسابات أموال يمكن اعتبارها من قبيل النفقات العـامةاو الايرادات العامة .

٤ ــ لجات بعض الدول فى العصر الحديث الى تقسيم الموازنة العامة للدولة الى موازنتين هما الموازنة الجـارية وموازنة الاستثمار . وتتضمن الموازنة الجـارية بابين يخصص احـدهما للأجور والمرتبـات وما فى حكمها ، ويخصص الثانى للنفقات الجارية ، أما موازنة الاستثمار فانها تتضمن أيضا بابين يخصص أحدهما للنفقات الاستثمارية بينما يخصص الثانى للتحـويلات ارلاسمالية .

والهدف الاساسى من هذا التقسيم هو دعم القدرة الانتاجية للاقتصاد

القومى بطريقة منظمة من خلال استقطاب الموارد المالية المتاحة داخليا وخارجيا بحيث لا تتراجع معدلات النمو نتيجة نقص فى التمويل اثناء تنفيذ البرامج والمشروعات .

ثالثا : قاعدة العمومية :

تقضى هذه القاعدة بأن تدرج فى الموازنة العامة كافة الايرادات العامة والنفقات العامة مهما قل حجمها دون اجراء مقاصة بين ايرادات ونفقات مصلحة ما(١) . ولهذه القاعدة مزايا يمكن اجمالها فيما يلى :

١ — يؤدى اتباع هذه القاعدة الى توضيح كامل لجميع عناصر الايرادات العامة والنفقات العامة مما ييسر مهمة الباحثين وبصفة خاصة السلطة التشريعية التى يهمها فى الدرجة الاولى الوقوف على طبيعة وحجم كل نفقة وكل ايراد .

٢ — يؤدى اتباع هذه القاعدة الى ترشيد الانفاق الحكومى ومحاربة الاسراف فيه لأن ادراج جميع نفقات وايرادات مصلحة ما يعتبر بمثابة رقابة داخلية على هذه المصلحة فى مرحلة تنفيذ الموازنة أو عند عرض حساباتها الختامية حيث لا تجد وسيلة لاخفاء بعض عناصر الايرادات أو النفقات اعتمادا على اظهار نتيجة نشاطها فى رقم واحد يعبر عن زيادة الايرادات عن النفقات أو العكس .

---

(١) دكتور نجيب يوسف ، علم المالية والتشريع المالى ، ص ٥٤٦ .

٣ - ان قاعدة العمومية تتمشى مع قاعدة « عدم التخصيص » التى سنتناولها بالدراسة فيما بعد .

وتجدر الاشارة الى ان جميع الدول تتبع فى الوقت الحالى قاعدة العمومية فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية بعكس الحال فيما مضى حيث كانت معظم الدول تتبع طريقة « الناتج الصافى » أو ما يعرف باسم « طريقة المقاصة » . وبمقتضى هذه الطريقة يسمح للوزارة او المصلحة أو المرفق العام بأن يجرى مقاصة بين ايراداته ونفقاته بحيث لا يظهر فى الموازنة العامة سوى رقم واحد يمثل الفائض (فى حالة زيادة الايرادات عن النفقات (أو العجز) فى زيادة النفقات عن الايرادات) وقد كان السبب وراء اتباع هذه الطريقة فى الماضى هو انها تظهر فى الحال ان كانت المصلحة او المرفق العام مصدر ايراد او انفاق بالنسبة للدولة . هذا علاوة على أن قاعدة العمومية كان يوجه اليها النقد بأن اتباعها يلزم كل مصلحة وكل مرفق عام بأن يدرج فى الموازنة تفاصيل ليست من الاهمية بمكان مما يؤدى الى تعقيد عرض الموازنة .

وعلى الرغم من ذلك فان جميع الدول تتبع فى العصر الحديث قاعدة العمومية نظرا لمزاياها العديدة التى سبق ذكرها .

رابعا : قاعدة عدم التخصيص :

تقضى هذه القاعدة بعدم تخصيص ايراد معين لتغطية انفاق معين

وانما تواجه جميع النفقات العامة بجمع الايرادات العامة . فطبقا لهذه القاعدة لا يجوز مثلا تخصيص حصيلة الضريبة على السيارات لانشاء طرق جديدة وصيانة الطرق القائمة .

وترجع الحكمة من هذه القاعدة الى ما يلى :

١ — فى حالة تخصيص ايراد معين للانفاق على اداء خدمة معينة ، فان ذلك قد يؤدى الى عدم تقديم هذه الخدمة على وجه مرض فى حالة زيادة النفقات عن الايرادات ، كما قد يؤدى الى الاسراف فى حالة زيادة الايرادات عن النفقات .

٢ — يؤدى اتباع قاعدة عدم التخصيص الى احكام رقابة السلطة التشريعية على مختلف أوجه النفقات العامة والايرادات العامة .

٣ — يؤدى اتباع هذه القاعدة الى حصول المجتمع على اكبر اشباع ممكن للحاجات العامة حيث يتم توزيع اجمالى الايرادات العامة على أوجه الانفاق المختلفة تبعا لدرجة الحاح كل منها وبما يسمح فى النهاية بالحصول على اكبر اشباع ممكن للحاجات العامة للمجتمع .

٤ — يؤدى اتباع هذه القاعدة الى الحد من مطالب الفئات السياسية والاجتماعية المختلفة التى تمثل « مجموعات ضغط » Pressuré groups حيث تحاول دائما تخصيص حصيلة ايراد معين لمواجهة انفاق معين يعود بالنفع عليها ويسمح لاعضائها بالحصول على مزايا ومكاسب معينة .

وعلى الرغم من هذه المزايا العديدة لقاعدة عدم التخصيص ، الا أن هناك حالات معينة تقتضى الخروج عن هذه القاعدة .

فمثلا ، فى حالة التجاء الدولة الى الاقتراض (من الداخل أو الخارج) فقد نرى تحديد أوجه الانفاق التى ستستخدم فيها الاموال المقترضة ، او تخصيص حصيلة ايراد معين (حصيلة ضريبة معينة أو حصيلة مرفق معين) لضمان القرض وفوائده .

وكذلك بالنسبة للايرادات التى ليس لها صفة الدورية كما هو الحال مثلا فى حالة تحصيل ايرادات نتيجة بيع بعض أملاك الدولة ، فيرى البعض انه لا يجوز ادراج هذه الاموال ضمن الايرادات العامة باعتبار انها تمثل جزءا من راسمال الدولة فيجب تخصيصها للحصول على راسمال جديد او استخدامها فى استهلاك الدين العام .

وعلاوة على ما تقدم فان اعداد الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة والموازنات الملحقة يعد خروجا عن قاعدة عدم التخصيص .

خامسا : قاعدة التوازن :

تقضى قاعدة التوازن بضرورة تساوى جملة الايرادات العامة مع جملة النفقات العامة . وعلى هذا الاساس فلا تعتبر الموازنة محققة لقاعدة التوازن اذا زادت جملة النفقات العامة عن جملة الايرادات العامة حيث يعبر ذلك عن وجود عجز بالموازنة ، وكذلك اذا زادت جملة الايرادات العامة عن جملة النفقات العامة حيث يعبر ذلك عن وجود فائض بالموازنة . هذا

مع ملاحظة ان المقصود بالايرادات العامة هنا هو الموارد العادية فقط التى تتضمن حصيلة الضرائب والرسوم والايرادات الناتجة عن استغلال ممتلكات الدولة . وبعبارة اخرى فان الايرادات العامة هنا لا تشمل الاموال التى تحصل عليها الدولة عن طريق الاقتراض او تلك التى تحصل عليها عن طريق خلق وسائل جديدة للدفع .

والواقع أن قاعدة التوازن تعتبر ركنا اساسيا من اركان الفكر المالى التقليدى الذى كان يرى ضرورة توازن الموازنة العامة للدولة سنويا ، ويبرر الفكر المالى التقليدى وجهة نظره بالشكل التالي :

فى حالة وجود عجز بالموازنة العامة ، فان الدولة تحاول تغطيته اما بالاقتراض أو زيادة الاصدار النقدى ، وكلاهما ضار بالاقتصاد القومى . فالاقتراض يمثل عبئا على الاجيال القادمة لصالح الاجيال الحاضرة ، علاوة على انه يؤدى الى زيادة النفقات العامة عند حلول اجل سداد الاقساط والفوائد ، أما زيادة الاصدار النقدى فانه يؤدى الى التضخم أى انخفاض قيمة النقود وارتفاع الاسعار .

أما فى حالة وجود فائض بالموازنة العامة ، فان ذلك ايضا له مساوئه من عدة نواح . فوجود الفائض يعنى أن هناك تعسفا من جانب الحكومة فى فرض الضرائب لان وجود الفائض يمثل قدرا من حصيلة الضرائب يفوق احتياجات الدولة مما يجعلها تزيد من نفقاتها ، وقد لا تكون أوجه هذه

فى الموازنة العامة . ومن ناحية اخرى فان وجود فائض فى الموازنة العـــامة قد يعرقل النشاط الاقتصادى وذلك بدفعـــه نحو الانكماش حيث يقل مستوى النفقات العامة عن مستوى الايرادات العامة التى تمثل اقتطاعا من دخـــول الافراد . وبالاضافة الى ذلك فان وجود فائض فى الموازنة العامة قد يدفع السلطة التشريعية الى المطالبة بزيادة النفقات العامة اما لأغراض ... او لتحقيق مزايا فئوية .

تلك هى وجهة نظر الفكر المالى التقليدى فيما يتعلق بقاعدة ا...

والواقع ان الفكر المالى الحديث يختلف تماما عن الفكر المالى التقليدى فيما يتعلق بهذه القاعدة . ولعل هذا الاختلاف يرجع اساسا الى ان الفكر المـــالى التقليدى يستند على النظرية الاقتصادية التقليدية وجوهرها التوازن الاقتصادى التلقائى ، بينما يستند الفكر المـــالى الحـــديث على النظرية الاقتصادية الحديثة وجوهرها ضرورة تدخل الدولة لتحقيق التوازن الاقتصادى العـــام .

ويمكن توضيح وجهة نظر الفكر المالى الحديث بالشكل التالى :

ان السياسة المالية التى تتبعهـــا الحكومة لمكافحة آثار الدورة التجارية (فترات الرواج وفترات الكساد) لا تتمشى مع قاعدة التوازن لانهـــا تحـــول دون الالتجاء الى السياسة المالية السليمة التى تسمح بتحقيق الاســـتقرار الاقتصادى ، لقد اكد « كينز » انه فى حالة الكســـاد ، لابد من تدخـــل الدولة عن طريق زيادة انفاقهـــا العـــام لتنشيط الطلب الفعال ، ومن ثم اعادة التوازن ، وتستطيع الدولة أن تواجه الزيادة فى الانفـــاق العام عن طريقين : الاقتراض ، والاصدار النقدى الجديد . وقد اكد كينز أنه لا خوف ولا ضرر من الالتجاء الى هاتين الوسيلتين . ففى حالة الاقتراض ، ســـوف تستخدم

حصيلة القـــروض فى اقامة مشروعات تعطى عائدا وتزيد من الايرادات العـامة فى المستقبل نتيجة زيادة الحصيلة المتوقعة من الضرائب ، وكذلك فى حالة زيادة الاصدار النقـدى الجديد (التمويل بالعجـز أو التمـويل التضخمى) واستخدامه فى اقامة مشروعات انتاجية ، فان ذلك يؤدى الى زيادة الطلب الكلى من ناحية وكذلك زيادة الطـاقة الانتاجية ، ومن ثم العرض الكلى من ناحية أخرى ، وعلى هذا الاساس فلا خوف من حدوث التضخم أى ارتفاع الاسعار وانخفاض قيمة النقود .

الفصل الثالث

اعـــداد الموازنة العــــامة

اولا : السلطة المختصة باعداد الموازنة :

يعتبر اعداد الموازنة العـــــامة الحلقة الاولى فيما يطلق عليه « دورة الموازنة » التى تتضمن اربع حلقات متتالية هى : الاعداد ، الاعتمـــــاد ، التنفيذ ، رقابة التنفيذ .

والواقع ان اعداد الموازنة العـــامة يعتبر عمـــلا اداريا بحتــــا ، ولذلك ففى جميع الدول تختص به السلطة التنفيذية اى الحكومة .

ولا شك ان قيام الحكومة باعـــداد الموازنة العامة يعتبر امرا طبيعيا للاسباب الآتيـــــة :

١ ــ تحتاج الموازنة العامة الى قدر كبير من التنسيق بين بنـــــودها المختلفة وهو امر لا يتحقق الا اذا تولت الحكومة اعـــدادها . اما اذا ترك للسلطة التشريعية اعداد الموازنة العامة ، فلن يتحقق التنسيق بين بنودها المختلفة نظرا لتعـــدد اعضـــــاء السلطة التشريعية واختـــلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية ، ومن ثم تباين مطالبهم المـــالية اما ارضـــاء لناخبيهم واما تجاوبا مع برامج احزابهم ، وذلك كله دون النظر الى الاعتبارات الفنية والاقتصادية .

٢ — من الامور المتفق عليها — كما سنرى فى الفصل الخامس — أن الحكومة هى المسئولة عن تنفيذ الموازنة العامة ، ولذلك فمن الطبيعى أن تتولى أيضا اعداد الموازنة العامة لانها ستحاول قطعا ان تكون الموازنة العامة واقعية ودقيقة حتى يمكن تنفيذها دون معوقات أو صعاب كان من الممكن تجنبها فى مرحلة الاعداد .

٣ — لما كانت الحكومة هى المسئولة عن تسيير المرافق العامة ، لذلك فانها تعتبر اقدر السلطات على تقدير الايرادات العامة والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة لانها اقدر من غيرها على معرفة احتياجات هذه المرافق العامة من النفقات وما ينتظر أن تدره من ايرادات .

٤ — سبق أن ذكرنا أن الموازنة العامة للدولة تعتبر بمثابة البرنامج السياسى والاقتصادى والاجتماعى للحكومة خلال السنة المقبلة ، لذلك فمن الطبيعى أن يترك للحكومة اعداد الموازنة العامة حتى تأتى معبرة عن هذا البرنامج وحتى يمكن فى النهاية محاسبة الحكومة على مدى تنفيذها لما التزمت به فى برامجها .

ثانيا : سلطة وزير المالية فى اعداد الموازنة :

بعد أن تنتهى كل وزارة من تقدير نفقاتها وايراداتها للسنة المقبلة ، يستلزم الامر اجراء تنسيق بينها ، ويقوم وزير المالية بهذا التنسيق لانه أقدر من غيره على اجرائه حيث تتوافر لديه وحدة الصوره العامة والكاملة للأوضاع المالية للدولة .

وعند قيام وزير المالية بهذا التنسيق ، قد يثور خلاف بينه وبين زملائه الوزراء حول احتياجات وزارتهم للنفقات العامة . ولعلنا نتساءل هنا عن مدى سلطة وزير المالية فى هذا الصدد . الواقع أن مدى هذه السلطة يختلف من دولة لاخرى . ففى بعض الدول كما هو الحال فى بريطانيا مثلا — يتمتع وزير المالية بسلطة كبيرة فى اعداد الموازنة العامة ، ففيما يتعلق بالنفقات العامة ، يكون من حقه قبول أو تعديل أو رفض تقديرات النفقات التى يتقدم بها سائر الوزراء فيما عدا النفقات التى يتقدم بها سائر الوزراء فيه اعدا النفقات المتعلقة بالقوات المسلحة حيث يعرض الخلاف بشأنها — ان وجد — على مجلس الوزراء . أما فيما يتعلق بالايرادات العامة ، فان وزير المالية يكون وحده هو المختص بتقديرها . وفى البعض الآخر من الدول — كما هو الحال فى فرنسا مثلا — لا يتمتع وزير المالية بسلطة كبيرة فى اعداد الموازنة . ولذا فليس من حقه قانونا أن يعدل أو يرفض تقديرات النفقات التى يتقدم بها سائر الوزراء ، وانما يحاول اقناعهم بوجهة نظره فان لم ينجح فى ذلك يعرض الامر على مجلس الوزراء .

ثالثا : خطوات اعداد الموازنة العامة :

يمكن القول أن اعداد الموازنة العامة يمر عادة بخمس خطوات هى :

١ — اعداد اطار مشروع الموازنة حيث يتولى وزير المالية اعداد هذا الاطار الذى يتضمن اتجاهات السياسة المالية وامكانيات الخزانة العامة فى ضوء مصادر التمويل المتاحة داخليا وخارجيا ومتطلبات الانفاق العام مع ربط ذلك الاطار بامكانيات موازنة النقد الاجنبى من جهة ، وكذلك بالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى .

٢ ــ اصدار منشور الموازنة العامة حيث تتولى وزارة المالية اصدار هذا المنشـــور وارساله الى جميع الوزارات والهيئات العامة . ويتضمن هذا المنشور الخطوط العامة لاعداد مشروع الموازنة مع بيانات عن عنـــاصر السياسة المالية للسنة المقبلة ، الى جانب أسس تقدير النفقات . كما يتضمن المنشـــور كذلك مواعيـــد موافاة وزارة المـــالية بمشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة .

٣ ــ اعداد مشروع موازنات الوزارات والهيئـــات العـامة حيث يتم تشكيل لجنة فى كل وزارة أو هيئة عامة حيث تتـــولى اعـــداد مشروع الموازنة الخاصة بها وذلك فى ضوء التوجيهات والبيانات التى يتضمنها منشور الموازنة العامة .

٤ ــ بحث ومناقشة مشروعات موازنات الوزارات والهيئات العامة . ويتم ذلك فى وزارة المـــالية بعد أن توافيها الوزارات والهيئات العـــامة بمشروعات موازناتها حيث تتولى الادارات المختلفة بوزارة المالية بحث هذه المشروعات ومراجعتها من الناحيتين الفنية والحسابية ، ومناقشة المسئولين فى الوزارات والهيئات العامة فى تفاصيلها ، وطلب ما يحتاجون اليـــه من بيانات ومستندات .

٥ ــ اعداد الاطار النهائى للموازنة وعرضه على مجلس الوزراء بعـــد أن تنتهى وزارة المالية من بحث ومناقشة مشروعات موازنات جميع الوزارات والهيئات العامة ، تتولى اعداد الاطار النهائى للموازنة الذى يتم عرضه على

مجلس الوزراء لاتخاذ قرار فيما قد يكون هناك من نقاط خلاف ، ثم يحال مشروع الموازنة العامة الى السلطة التشريعية .

رابعا : طريقة تقدير النفقات العامة :

الطريقة المتبعة دائما فى تقدير النفقات العامة هى طريقة « التقدير المباشر » . وبمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير النفقات بمقتضى الحاجة المعروفة بواسطة الموظفين المختصين فى مختلف الوزارات والهيئات العامة . والواقع ان الوزارات والهيئات العامة تميل عادة الى المغالات . فى تقدير نفقاتها حتى تضمن لنفسها ظروفا ملائمة للعمل وحتى يتسنى لها مواجهة اى ظروف طارئة خلال العام . ولذلك فان تقديرات النفقات التى تتولى الوزارات والهيئات العامة اعدادها ، تتم مراجعتها فى وزارة المالية التى تراعى وجود معدلات للانفاق وتستشهد بالانفاق الفعلى فى السنتين الاخيرتين . كما أن هناك مراجعع أخرى لتقديرات النفقات تتم فى اللجنة الفنية المختصة فى السلطة التشريعية .

خامسا : طرق تقدير الايرادات العامة :

١ — طريقة التقدير المباشر : وبمقتضى هذه الطريقة يستعين المسئولون عن اعداد الموازنة بجميع البيانات والمعلومات التى يستطيعون الحصول عليها لتحديد الايرادات المتوقعة خلال السنة المقبلة . فالى جانب الايرادات التى تم تحصيلها فعلا فى السنوات الاخيرة ، يؤخذ فى الاعتبار التغيرات المتوقعة فى الضرائب والرسوم المختلفة ، وكذلك ما ينتظر أن يكون عليه النشاط الاقتصادى والدخل القومى ... الخ .

٢ — طريقة حسابات السنة قبل الاخيرة . وبمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الايرادات العامة للسنة المقبلة على أساس الايرادات التى تحققت فعلا فى السنة قبل الاخيرة باعتبار أنها آخر سنة عرفت نتائجها ، مع عدم ادخال أى تعديل على أرقام هذه الايرادات اذا كان هناك سبب مؤكد يدعو الى ذلك مثل فرض ضريبة جديدة أو زيادة سعر ضريبة قائمة مثلا .

٣ — طريقة الزيادات السنوية . وبمقتضى هذه الطريقة يتم تقدير الايرادات العامة للسنة المقبلة على اساس متوسط الايرادات التى تم تحصيلها فعلا خلال فترة سابقة (ثلاث سنوات عادة) ويتم زيادتها بنسبة مئوية معينة تمثل معدل الزيادة فى الدخل القومى .

سادسا : محاسبة الحقوق ومحاسبة الخزانة :

هناك طريقتان لتصوير الحسابات المالية للدولة : طريقة محاسبة الحقوق ، وطريقة محاسبة الخزانة .

فبمقتضى الطريقة الاولى (محاسبة الحقوق) تتضمن الحسابات المالية للدولة جميع الايرادات والنفقات التى تكون قد ترتبت على تصرفات تمت خلال السنة المالية وبصرف النظر عن تاريخ تحصيل الايرادات أو دفع النفقات . ومن الواضح أن الحساب الختامى للحكومة فى هذه الحالة لا يقفل عند انتهاء السنة المالية وانما يظل مفتوحا عدة أشهر بعد انتهائها حتى تتم جميع المتحصلات والمدفوعات الناتجة عن تصرفات تمت خلال السنة المالية .

أما الطريقة الثالثة (محاسبة الخزانة) فبمقتضاها لا تتضمن الحسابات المالية للدولة الا الايرادات التى قد تم تحصيلها فعلا ، والنفقات التى يكون

قد تم دفعها فعلا خلال السنة المالية . ومن الواضح ان الحساب الختامى للحكومة فى هذه الحالة يقفل يوم انتهاء السنة المالية .

ولعلنا نتساءل الآن عن علاقة طرق تصوير الحسابات المالية للدولة بموضوع دراستنا وهو اعداد الموازنة العامة .

الواقع ان نتائج تقدير الايرادات العامة والنفقات العامة تتوقف الى حد بعيد على الطريقة المتبعة فى تصوير الحسابات المالية للدولة . ففى حالة اتباع طريقة محاسبة الحقوق ، تتضمن الموازنة لسنة معينة جميع الايرادات والنفقات التى تترتب على الحقوق والديون التى يكون من المتوقع ان تنشأ خلال السنة بصرف النظر عن التاريخ الذى تتم فيه المتحصلات والمدفوعات . اما فى حالة اتباع طريقة محاسبة الخزانة ، فان الموازنة العامة لسنة معينة لا تتضمن سوى الايرادات والنفقات التى تتم فعلا خلال السنة حتى ولو ترتبت على حقوق وديون تكون قد نشأت قبل السنة المالية او تنشأ بعد السنة المالية .

الفصل الرابع

اعتمـــاد الموازنة العـــامة

أولا : السلطة المختصة باعتماد الموازنة :

رأينا فى الفصل السابق أن السلطة التنفيذية (الحكومة) هى المختصة باعداد الموازنة العامة باعتبار انها تعبر عن الخطـــة التى ترسمها الحكومة لنشاطها الاقتصادى والسياسى والاجتماعى للسنة المقبلة . أما اعتماد الموازنة فتنفـــرد به السلطة التشريعية باعتبـــار انها جهة الاختصاص التى تتـــولى مراجعة الحكومة فى جميع اعمالها .

ويعتبر حق السلطة التشريعيـــة فى اعتمـــاد الموازنة من الحقـــــوق الرئيسية التى اكتسبتها السلطة التشريعية عبر تطور تاريخى كما سبق أن أوضحنا بالتفصيل .

ويلاحظ أن اعتماد السلطة التشريعية للموازنة لابد أن يسبق التنفيـــذ بمعنى أن السلطة التنفيذية لا تستطيع أن تبدأ فى تنفيذ الموازنة الا بعـــد اعتمادها من السلطة التشريعية .

وقد يحدث فى الحياة العملية أن تطول مناقشـــــة السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة وبالتالى لا يتم اعتمادها قبل بداية السنة المـــالية ، فى هذه الحالة يستمر العمل بالموازنة القـــديمة الى حين اعتمـــاد الموازنة الجديدة .

ثانيـــا : اجراءات اعتماد الموازنة :

بمجرد أن تتقدم الحكومة بمشروع الموازنة العـــامة الى الســـلطة التشريعية ، تقوم اللجنة الفنية المختصة (اللجنة المالية) بدراسة المشروع

جملة وتفصيلا واعداد تقرير عنه يتضمن ملاحظات اللجنة والتعديلات التى ترى ادخالها على هذا المشروع . ويلاحظ انه من حق هـــذه اللجنـــة أن تطلب من مختلف الجهات العامة ما ترى ضرورة الحصول عليه من بيـانات ومعلومات للاستفادة بها عند دراسة مشروع الموازنة العامة . كما أنه من حق اللجنـــة أن تستدعى الوزارة والمسئولين الذين أسهموا فى اعداد مشروع الموازنة العامة لمناقشتهم .

وبعد أن تنتهى اللجنة من اعداد تقريرها ، يحـال الى البرلمان لفحص مشروع الموازنة العـامة على ضـوء هـذا التقـرير وما يكون قد ورد به من ملاحظات .

ومن التقاليد المتبعة فى معظم الدول أن يبدأ البرلمان فى مناقشة النفقات المقترحة فى مشروع الموازنة واعتمادها قبل النظر فى جانب الايرادات . ولعل الحكمة فى ذلك هى امكان تقرير النفقات العـامة تبعـا للاحتياجات الفعلية دون التقيد بمقدار معين من الايرادات .

وبعد أن ينتهى البرلمان من مناقشة الموازنة العامة واعتمادها بابا بابا ، يقترع البرلمان على مشروع الموازنة العامة بكامله .

ثالثـا : حق السلطة التشريعية فى تعديل تقديرات الموازنة :

ان السؤال الذى يطرح نفسه هنا هو : هل من حق السلطة التشريعية أن تجرى تعديلات فى تقديرات مشروع الموازنة العامة للدولة ؟

لا شك أنه من حق أعضاء السلطة التشريعية ابداء الملاحظات على كافة بنود مشروع الموازنة العـامة من ايرادات ونفقـات ، بل وكذلك حق طلب اجراء تعـديلات بالزيادة والنقص أو ذلك بالنسبة لكافة بنـود مشروع الموازنة العامة . ولا شك أن هذا الحق المقرر للسلطة التشريعية يعتبر أمرا

طبيعيا والا كان اعتماد السلطة التشريعية لمشروع الموازنة العامة غير ذى معنى .

ولكن على الرغم من ذلك فاننا نلاحظ أن دساتير معظم الدول تنص على ضرورة موافقة الحكومة على ما يقترحه أعضاء السلطة التشريعية من تعديلات . والواقع أن هذا القيد يرجع الى أسباب عديدة أهمها :

١ — ان أعضاء السلطة التشريعية يطالبون دائما بزيادة النفقات العامة ليس بهدف المصلحة العامة ولكن لتحقيق مصالح فئوية أو لمجرد كسب رضاء ناخبيهم .

٢ — ان تعديل أرقام الايرادات العامة أو النفقات العامة يؤثر على التوازن الاقتصادى العام وضرورة اعادة النظر فيه .

٣ — ان الموازنة العامة — كما سبق أن ذكرنا — ترتبط بكل من الخطة العامة والموازنة النقدية . ولذلك فعند تعديل أرقام الموازنة لابد من اعادة النظر فى الخطة العامة والموزانة النقدية .

٤ — ان تعديل أرقام الموازنة العامة قد يؤثر على مدى امكانية تنفيذ برنامج الحكومة الذى تكون قد التزمت به أمام السلطة التشريعية .

لكل هذه الاسباب فان الامر يقتضى ضرورة الحصول على موافقة الحكومة على اقتراحات السلطة التشريعية باجراء تعديلات فى مشروع الموازنة العامة .

رابعا : طبيعة قانون ربط الموازنة :

بعد أن ينتهى البرلمان من الاقتراع بالموافقة على مشروع الموازنة العامة بأكمله يصدر قانونا يسمى « قانون ربط الموازنة العامة »

وفى هذا القانون يتم تحديد الرقم الاجمالى ككل من الايرادات العامة والنفقات العامة ، كما يرفق بهذا القانون جدولان يتضمن أحدهما تفصيلات الايرادات العامة ،ويتضمن الآخر تفصيلات النفقات العامة .

ويلاحظ أن « قانون ربط الموازنة العـــامة » لا يعتبر قانونا الا من الناحية الشكلية فقط باعتبار أن الموازنة العـامة أحـد منجـزات السـلطة التشريعية التى تصدر عادة بقانون . أما من حيث المضمون ، فان المـوازنة العامة عمل ادارى ومالى(١) .

وحتى نتبين بوضوح لماذا لا يعتبر قانون ربط الموازنة العامة قانونا الا من الناحية الشكلية فقط ، نورد فيما يلى أهم أوجه الاختلاف بين قانون ربط الموازنة العامة وبين القوانين الاخرى :

١ — من المعروف أن أى قانون ينطوى على قواعد عامة دائمـا تنظم الحقوق والواجبات والعلاقات والمعاملات ، أما قانون ربط الموازنة العامة فهو قانون وقتى لمدة سنة فقط ، كما أنه يصدر لاجازة تصرفات معينـة تنفيذا لقوانين سارية .

٢ — قانون ربط الموازنة العـامة لا ينشىء بذاته ضرائب جـديدة أو يرفع من فئات الضرائب القـائمة ، ولذلك فان تضمن جانب الايرادات حصيلة ضريبة جـديدة أو زيادة فى حصيلة قائمة نتيجـة زيادة معـدلاتها ، فلابد أن تصدر بذلك قوانين مستقلة .

---

(١) دكتور السيد عبد المولى ، المالية العامة ، ص ٥٠٨ .

٣ — اذا تأخر صدور قانون ربط الموازنة العامة ، فان ذلك لا يعنى توقف انفاق الاموال العامة لتسيير المرافق وأداء الخدمات ، ولا توقف جباية الاموال العامة المفروضة بقوانين .

٤ — قانون ربط الموازنة العامة لا يستحدث انشاء أجهزة أو مصالح عامة ولذلك اذا تضمن جانب النفقات العامة اعتمادات لاجهزة أو مصالح عامة جديدة فان هذه الاعتمادات لا تكون قابلة للصرف الا بعد صدور القرارات اللازمة فيما يتعلق بانشاء تلك الاجهزة والمصالح العامة .

الفصل الخامس

تنفيـــذ الموازنة العـــامة

اولا : مفهوم تنفيـــذ الموازنة العامة :

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة العمليات التى يتم بواسطتها تحصـــيل المبـــالغ المودعة فى جانب الايرادات ، وانفـــاق المبالغ الواردة فى جانب النفقات .

فبالنسبة للايرادات ، يلاحظ أن الارقام الخاصة بها والواردة فى الموازنة العامة ، ليست سوى ارقام تقريبية ، ولذلك فعند التنفيذ الفعلى للموازنة ، فان المبالغ التى يتم تحصيلها فعـــلا قد تكون أكثر أو أقل من تلك الواردة فى الموازنة .

أما بالنسبة للنفقات ، فان الاعتمادات الواردة فى الموازنة تمثل الحد الاقصى لما يجـوز انفـاقه لكل غـرض من الاغـراض ، وبعبـارة أخرى فان الانفـاق الفعلى يمكن أن يكون أقل أو مســاو للاعتمـــاد المخصص لكل غرض من الاغراض فى الموازنة العامة ، ولكن لا يجـوز أن يزيد عنـه الا بعـد أخذ رأى السلطة التشريعية وصدور قانون بذلك ، كما ســنرى تفصيلا فيما بعد .

ثانيـا : عمليات التحصـــيل :

تتولى المصالح والاجهزة الحكومية المختلفة تحصيل الايرادات العامة ، ويلاحظ ان بعض انواع الايرادات العامة ، تتولى تحصيلها مصالح واجهـزة تابعـة لوزارة المـالية ، بينما البعض الآخـر من الايرادات العامة ، تتولى

تحصيلها مصالح واجهزة لا تتبع وزارة المالية ، وفى هذه الحالة الاخيرة يتم مراقبة تحصيل الايرادات بواسطة موظفين تابعين لوزارة المالية . وفى جميع الاحوال يعتبر وزير المالية مسئولا عن عمليات تحصيل الايرادات العامة جميعها .

ويلاحظ ان الحكومة تمتاز عن سائر الدائنين بما لها من حق امتياز وحق استعمال الحجز الادارى لتحصيل المبالغ المستحقة لها .

ثالثا : عمليات الصرف :

تهيمن وزارة المالية على عمليات الصرف فى جميع الاجهزة والمصالح الحكومية وذلك عن طريق مديرى ووكلاء الحسابات التابعين لها والعاملين فى الاجهزة والمصالح الحكومية المختلفة .

وتمر عمليات الصرف باربع مراحل متتالية يمكن تلخيصها كما يلى :

١ — الارتباط بالنفقة : ينشأ الارتباط بالنفقة نتيجة اتخاذ السلطة التنفيذية لقرار ما ينشأ عنه دين فى ذمة الحكومة ، ومن ثم فان سداد هذا الدين يتطلب انفاقا من جانب الحكومة ، ومن أمثلة ذلك تعيين العاملين ، شراء الحكومة للسلع ، التعاقد مع المقاولين للبناء ، نزع الملكية ... الخ .

وفى هذا الصدد يلاحظ ما يلى :

(أ) لا ينشأ الدين على الحكومة بمجرد ادراج الاعتماد فى الموازنة لغرض من الاغراض ، وانما يتعين صدور قرار أى التزام من السلطة التنفيذية .

(ب) يتعين على المصالح والاجهزة الحكومية عدم الارتباط بنفقة الا اذا كان هناك اعتماد يخصص لها فى الموازنة العامة .

(جـ) لا يجوز للمصالح والاجهزة الحكومية الارتباط بنفقة تزيد عن الاعتمادات المخصصة لها فى الموازنة العامة .

٢ ــ تحديد النفقة : وقو قرار تصدره السلطة التنفيذية المختصة بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر فى الموازنة . وفى التطبيق العملى ، تسجل كل مصحلة أو جهاز حكومى فى حساباتها الاعتمادات الاصلية كما جاءت فى الموازنة العامة ، ثم تستنزل منها أولا المبالغ التى يتقرر صرفها . ولا شك أن هذا النظام يسمح بالتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المدرجة فى الموازنة العامة .

٣ ــ الاذن بالصرف : وهو قرار يصدره الوزير المختص أو من ينيب عنه بالاذن بدفع مبلغ النفقة السابق تحديده . ويشترك فى اصدار هذا الاذن مراقب الحسابات الذى يتبع وزارة المالية للتأكد من استحقاق الدين :

٤ ــ الصرف : وهو القيام بصرف قيمة النفقة السابق تحديدها . ويتم الصرف اما عن طريق صراف الحكومة أو عن طريق شيكات مسحوبة على البنك المركزى باعتبار أنه المودع لديه أموال الحكومة .

رابعا : عدم مطابقة التقديرات المتوقع ونتائجه :

كثيرا ما يحدث فى الحياة العملية اختلاف بين الايرادات المتوقعة والايرادات المحصلة فعلا ، وكذلك بالنسبة للنفقات . والواقع أن النتائج المترتبة على ذلك تختلف فى حالة الايرادات عنها فى حالة النفقات .

فبالنسبة للايرادات ، اذا كانت التقديرات الخاصة ببعض أنواعها غير مطابقة للواقع وكانت هناك زيادة فى بعضها ونقص فى البعض الآخر ، فقد تعوض الاختلافات بعضها بعضا ، ومن ثم لا يكون هناك أى تأثير على الموازنة العامة حيث أن القاعدة المتبعة هى عدم تخصيص ايرادات معينة لنفقات معينة .

أما اذا كان مجموع الايرادات الفعلية اقل من مجموع الايرادات الواردة فى الموازنة العامة ، ففى هذه الحـــالة قد تلجـــأ الحكومة الى فرض ضرائب جديدة أو زيادة معدلات الضرائب القائمة ، كما تلجأ الى الاقتراض .

وقد يحدث أن يزيد مجموع الايرادات الفعلية عن مجمـــوع الايرادات الواردة فى الموازنة العامة ، ففى هذه الحالة يتم تحويل الزيادة الى المـــال الاحتياطى .

أما بالنسبة للنفقات ، فان أخطاء التقدير لا تعوض بعضها بعضـــــا الا فى حدود ضيقة حيث ان القـــاعدة المتبعـــة هى التخصيص ، بمعنى أن الاعتمادات الواردة فى باب معين لا يجوز تحويلها الى باب آخـــــر الا بعد الحصول على موافقة السلطة التشريعية .

وتطبيقا لهذه القاعدة ، فاذا حدث وفر فى الاعتماد المخصص لغـــرض معين ، فانه لا يجوز استخدام هذا الوفر فى غرض آخر ، ويكون مصيره هو الالغاء فى نهاية السنة المالية .

أما اذا تبين خلال تنفيذ الموازنة أن الاعتماد المخصص لغـــرض معين غير كاف ، سواء كان ذلك نتيجة خطـــأ فى التقدير أو نتيجة ظروف طارئة ، فلا مناص من الالتجاء الى السلطة التشريعية لطلب اعتماد اضافى ، وهذا هو موضوع دراستنا فى الفقرة التالية .

خامسا : الاعتمادات الاضافية :

يحدث عند تنفيذ الموازنة العامة أن تكتشف الحكومة عدم كفـــاية بعض الاعتمادات الواردة بها اما بسبب خطأ فى التقـــدير أو بسبب ظروف طارئة لم تكن متوقعة عند اعداد مشروع الموازنة العـــامة . ولمواجهة هذا الموقف تلجأ الحكومة الى السلطة التشريعية لطلب فتح اعتماد اضافى .

ولا شك أن الاعتمادات الاضافية التى تتم خلال العام تؤدى الى اختلال فى توازن الموازنة (١) .

وتنقسم الاعتمادات الاضافية الى نوعين :

١ — اعتمادات تكميلية ، وهى الاعتمادات التى تقرر لتكملة اعتمادات واردة اصلا فى الموازنة ولكن يكون قد اتضح عند التنفيذ عدم كفايتها .

٢ — اعتمادات غير عادية ، وهى الاعتمادات التى تقرر لمواجهة نفقات جديدة لم تكن واردة اصلا فى الموازنة .

ولتجنب الالتجاء الى الاعتمادات الاضافية ، تلجأ بعض الدول الى ادراج اعتماد اجمالى أى مبلغ من المال لا يكون مخصصا لغرض معين وانما ينفق منه على النفقات غير المنظورة أى الطوارىء ، ويكون الصرف من هذا الاعتماد الاجمالى عادة من سلطة وزير المالية . ولا شك أن هذا العلاج سليم لتجنب الالتجاء الى الاعتمادات الاضافية بشرط أن يخضع الصرف من هذا الاعتماد الاجمالى لرقابة دقيقة من جانب السلطة التشريعية.

(1) U, Hicks, Public, Finance ch. IY.

الفصل السادس

مراقبـــة تنفيـــذ الموازنة العـامة

أولا : مفهوم وأهمية مراقبة تنفيذ الموازنة :

يمكن تعريف مراقبة تنفيذ الموازنة بأنها الوسيلة الفعالة لمراقبة الاموال العامة انفاقا وتحصيلا . ويتضح من هذا التعريف أن مراقبة تنفيذ الموازنة تشمل كلا من النفقات والايرادات .

فبالنسبة للنفقات ، يكون الهدف هو التأكد من أن الانفاق يتم بالشكل الذى ارتضته السلطة التشريعية الممثلة للشـــعب باعتباره الممول الاصلى للدولة وما يدفعه من ضرائب هو جزء من دخول أفراد الشعب (١) .

وبالنسبة للايرادات ، يكون الهدف هو التأكد من تحصيل مختلف أنواع الايرادات كما جاء فى الموازنة العـــامة ، وازالة العقبات التى قد تعترض عمليات التحصيل .

ولمـــا كانت الموازنة العامة ليست مجرد تقديرات اعتمادات فحسب ، وانما هى تقديرات وضعت لتحقيق أهداف معينة كتنفيذ مشروعات الاستثمار ، أو الأهداف الجـــارية كادارة المستشفيات وتشـــغيل المدارس والمعاهد والجـــامعات ، تسيير المرافق العـــامة وصيانتها ... الخ ، لذلك يمكن القول أن مراقبة تنفيذ الموازنة هو الضمان الحقيقى لتحقيق أهداف المجتمع ، ومن ثم ضمان الاستغلال الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة ، والتعـــرف على نواحى الضعف وتلافيها .

---

(١) دكتور محمد حلمى مراد : مالية الدولة ٣٧٦ .

ثانيـــا : مراقبة تنفيذ الموازنة مرحلة متداخلة :

رأينا حتى الآن ان دورة الموازنة العامة تتضمن ثلاث مراحل متتابعـــة هى الاعداد والاعتماد والتنفيذ . وقد يعتقد البعض أن مراقبة تنفيذ الموازنة هى المرحلة الرابعة فى دورة الموازنة العامة . والواقع أن هذا الاعتقـــــاد خاطىء تماما لأن مراقبـــة الموازنة هى مرحـــلة متداخلة وليست مرحلة مستقلة تأتى فى ختام دورة الموازنة العـــامة . وبعبـــارة أخرى فان مراقبة تنفيذ الموازنة تبدأ مع أول مرحلة فى دورة الموازنة وهى الاعداد ، وتستمر خلال مرحلتى الاعتماد والتنفيذ ، بل وتستمر كذلك بعد الانتهاء من التنفيـــذ أى بعد انتهاء السنة المالية.

ففى مرحلة اعداد الموازنة — كما سبق أن ذكرنا — يتولى جهـــاز الموازنة العامة بوزارة المـــالية دراسة ومناقشة مقترحات مختلف الجهات بهدف ترشيد الانفاق العام حيث يتم التـــأكد من عدم ادراج اعتمادات غير ضرورية ، ولا شك أن هذا يعتبر من قبيل الرقابة المالية .

وكذلك فى مرحلة اعتمـــاد الموازنة ، فان مراجعـــة ومناقشة السلطة التشريعية للبنود المختلفة للايرادات والنفقات ، يعتبر أيضا من قبيل الرقابة المـــالية (١) .

وكذلك فى مرحلة تنفيذ الموازنة ، فهناك عدة صـــور للرقابة المـــالية الســـابقة واللاحقة ، الداخلية والخارجيـــة ، كما سنرى ذلك تفصيلا فيما بعـــد .

وبالاضافة الى ذلك ، فان مراقبة تنفيذ الموازنة تستمر بعـــد انتهاء السنة المـــالية حيث تقوم السلطة التشريعية ببحث ودراســـة « الحساب الختامى » ومقارنته بالتقديرات الواردة فى الموازنة العامة .

---

(1) A Barrêe, institutions Financiéres Tome 1. eh. v.

وهكذا نرى أن مراقبة تنفيذ الموازنة لا يمكن اعتبارها مرحلة مستقلة بذاتها ، وانما هى مرحلة متداخلة .

ثالثا : انواع مراقبة تنفيذ الموازنة :

١ — **المراقبة الشكلية :** يقصد بالمراقبة الشكلية المراجعة الدفترية والمستندية والحسابية ، والتحقق من صحة تطبيق القوانين واللوائح المالية ، وكذلك تعليمات وزارة المالية فيما يتعلق بتفيذ الموازنة . وعلى هذا الاساس يكون الهدف من المراقبة الشكلية هو التأكد من عدم تجاوز البنود ، وان المبالغ المحصلة والمنصرفة قد قيدت فى بنودها الصحيحة ، وأن جميع عمليات التحصيل والصرف قد تمت بموجب مستندات صحيحة ومعتمدة .

٢ — **المراقبة الموضوعية :** يقصد بالمراجعة الموضوعية وضع معايير وأنماط تتخذ أساسا للمراجعة والكشف عن اى أخطاء أو اسراف فى استخدام الموارد المتاحة . فهى تتضمن مراجعة حسابات تكاليف الاعمال ومقارنتها بما كان مقدرا ، وكذلك مراجعة نتائج الاعمال والعائد منها مقارنا بما كان مستهدفا . بل أكثر من ذلك فان المراقبة الموضوعية تمتد الى قياس المنفعة التى تكون قد عادت على المجتمعمن تنفيذ البرامج والمشروعات العامة .

رابعا : المراقبة السابقة والمراقبة اللاحقة على الصرف :

١ — **المراقبة على الصرف :** تقوم وزارة المالية — باعتبارها المسئولة عن المال العام — بالرقابة السابقة على الصرف وذلك بواسطة المراقبين الماليين .

ويمكن تلخيص مزايا الرقابة السابقة على الصرف فيما يلى :

(أ) تقليل فرص ارتكاب الأخطاء المالية او التزوير ، ومن ثم المحافظة على الاموال العامة .

(ب) الدقة فى تطبيق القواذ ين واللوائح والتعليمات المالية .

(جـ (تخفيف المسئولية الملقاة على عاتق رجال الادارة .

كما يمكن تلخيص أهم عيوب الرقابة على الصرف فيما يلى :

(أ) تأخير تنفيذ الاعمـــال بسبب الوقت الذى تتطلبه الرقابة السابقة على الصرف علاوة على عدم مرونة البعض ممن يقومون بهذه الرقابة .

(ب) جعل وزارة المـــالية ذات نفوذ كبير على جميع المصالح والاجهزة الحكومية .

(جـ) تعتبر الرقابة السابقة على الصرف رقابة شـــكلية فقط وليست موضوعية .

٢ ـــ **المراقبة اللاحقـــة على الصرف** : تتولى هذه المراقبة جهـــاز يتمتع باستقلال التام أى أنه لا يتبع السلطة التنفيذية . ولعل الحكمة فى ذلك هى اعطاء القائمين بهذه المراقبة الضمانات الكافيـــة التى تجعلهم بمنـــأى عن أى اضطهاد أو تعسف من السلطة التنفيذية .

ويمكن تلخيص مزايا الرقابة اللاحقة على الصرف فيما يلى :

(أ) توخى موظفى السلطة التنفيذية الدقة فى تنفيذ الموازنة العـــامة طالما أنهم يعلمون مقدما أن هناك رقابة لاحقة على الصرف .

(ب) ان ملاحظات الجهاز الذى يقوم بهذه الرقابة تكون على أساس حيث ان هذه الرقابة تأتى بعد اتمام العملية المالية ، ومن ثم اتضـــاح جميع وقائعها .

(جـ) لا تتسبب هذه الرقابة فى تأخير تنفيذ الاعمال أو اعاقة العمليـــات المالية ، وهى بذلك تتفادى عيوب الرقابة على الصرف .

(د) تكون الرقابة على الصرف شكلية موضوعية أيضا حيث تتـــاح الفرصة الكافية من الوقت لذلك ، علاوة على امكان مراقبة تحقيق الاهداف طالما أن الرقابة تأتى بعد تنفيذ الاعمال .

كما يمكن تلخيص أهم عيوب الرقابة اللاحقة على الصرف فيما يلى :

(أ) طالما أن هذه الرقابة تتم بعد الصرف ، فمعنى ذلك أنها لا تحول دون وقوع الاخطاء المالية أو التزوير .

(ب) ظهور نتائجها بعد فترة قد تطول من اتمام العمليات المالية مما يقلل من فاعليتها ولاسيما ما تغيرت الظروف الموضوعية .

وتجدر الاشارة فى النهاية الى أنه على الرغم من وجود بعض العيوب لكل من المراقبة السابقة علىالصرف والمراقبة اللاحقة على الصرف ، الا أن كلا منهما يعتبر ضروريا لمـــا لهما من مزايا ، وباعتبـــارهما مكملان لبعضهما البعض .

المراجـــع

أولا : مراجع باللغة العربية

ثانيــا : مراجع باللغة الانجليزية

ثالثــا : مراجع باللغة الفرنسية

اولا : مراجع باللغـــــة العـــــربية

١ ــ **دكتور أحمد جامع** : علم المـــالية ، مكتبة سعد وهبه ، القاهرة ٩٦٥ ١،

٢ ــ **دكتور أحمد حافظ الجعرينى** : اقتصاديات المـــالية العامة ، القاهرة دار المعارف ، ١٩٦٧ .

٣ ــ **دكتور حسن الجمل** : أصول المالية العامة .

٤ ــ **دكتور حسين خلاف** : الاحكام العامة فى قانون الضرائب .

٥ــ **دكتور رفعت المحجـــــوب** : المـــالية العامة ، دار النهضة القاهرة ، سنة ١٩٧٥ .

٦ ــ **دكتور رياض الشيخ** : **المـــ**الية العامة فى الراسمالية الاشـــتراكية . دار النهضة العربية ، ١٩٦٥ .

٧ ــ **دكتور زكى عبد المتعال** : المـــالية العامة .

٨ ــ **دكتور زين العابدين ناصر** : علم المالية العـــامة والتشريع المالى . دار النهضة العربية ١٩٧١ .

٩ ــ **دكتور سعد ماهر حمزه** : موارد الدولة ، مكتبة عين شمس ، القاهرة سنة ١٩٥٥ .

١٠ــ **دكتور عاطف صدقى** : مبادىء المـــالية العامة ، دار النهضة العربية سنة ١٩٧٠ .

١١ــ **دكتور عبد الحى نصر** : محاضرات المالية العامة ، ١٩٧٠ .

١٢ــ **دكتور عبد اللكريم صادق بركات** : علم المالية العـــامة ، ١٩٧٢ .

١٣ــ **دكتور عبد العال الصكبان** : مقدمة فى علم المالية العامة ، بغداد ، ١٩٧٦ .

١٤ــ **دكتور عبد المنعم فوزى** : المالية العامة .

١٥ــ **دكتور عبد الهادى النجار** : مبادىء علم المالية العامة ، القاهرة ١٩٧٧ .

١٦ــ **دكتور محمد حلمى مراد** : « مالية الدولة » القاهرة ١٩٦٤ .

١٧ــ **دكتور محمد دويدار** : مبادىء المالية العامة ، الاسكندرية ، سنة ١٩٦٤ .

١٨ــ **دكتور محمد رضا العدل** : أسس المالية العامة ، مكتبة التجارة والتعاون ، القاهرة ١٩٧٧ .

١٩ــ **محمد عبد الله العربى** : ميزانية الدولة ، ١٩٤٩ .

٢٠ــ **دكتور محمد فؤاد ابراهيم** : مبادىء المالية العامة .

٢١ــ **دكتور محمد لبيب شقير** : علم المالية العامة ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، ١٩٥٧ .

٢٢ــ **دكتور محمد وديع بدوى** : دراسات فى المالية العامة ، ١٩٦٦ .

٢٣ــ **دكتور محمود رياض عطية** : موجز فى المالية العامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٦١ .

٢٤— **دكتور محمود محمد نور** : اسس ومبادىء المالية العـامة ، مكتبـة التجارة والتعاون ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٢٥— **مصطفى القـونى** : المالية العامة والضرائب .

٢٦— **دكتور منيس اسـعد عبد الملك** : اقتصاديات المالية العـامة ، دار المعارف ، القاهرة ، ١٩٧٦ .

٢٧— **هاشم الجعفرى** : مبادىء المالية العامة ، بغداد ، ١٩٦٨ .

مراجـــع اجنبيــــة

ثانيـا : مراجع باللغـــة الانجليزية

1. CHELLIAH R.J. Fiscal Policy in Underdeveloped Countries, London, 1962.

2. DALTON, H. principles of Public Finance, Routledge and Kegan Paul, London 1957.

3. ECKST No, Public Finance, Prentice — Hell Inc, Englewood Clitio, N.J. 1954.

4. HICKS. U.K., Public Finance, Cambridge University Press 1968.

5. JOHANSEN, L. Public Economics, Amsterdam, 1971.

6. JOHASON; H, Public Expenditure, Macmillan, London, 1971.

7. KALDOR, N.A. Expenditure Tax, Unwin University Books, London, 1985.

8. MUSGRAVE. R. The Theory of Public Finance-New York, 1965.

9. MUSGRAVE. R. Classics in The Theory of Public Finance, Macmillan, Lnodon, 1967.

10. PIGOU A, A. Study in public Finance. Macmillan, London. 1959.

11. SAHNUB S.; Public Expenditure Analysis Rotterdam, University Press, 1972.

12. SEDDON E, Economics of Finance, The Maad Ebaud Book series, London, 1980.

13. SHOUP, C.S., Public Finance, Columbia University, 1970.

ثالثا : مراجع باللغة الفرنسية

1. BARRERE, A. Economie et Institutions Financières Dalloz, Paris, 1965.

2. BRCCER, H, Economie Financière Themis Paris, 1959.

3. DUVERGER M., institutions Financières P.U.F. Paris, 1957.

4. LAUFNNBURCER, H. Finances Comparées Paris, 1954.

5. MEHL. La Science et Technique Fiscales. P. U. F. Paris, 1959.

6. TROTABAS, L. Finances Publiques Dalloz Paris, 1964.

فهـــــــــــرس

الموضـــــــوع	صفحة

* * *

البـــاب الثـــانى

الايرادات العـــــامة

الموضـــــوع **صفحة**

الموضـــــــــوع **صفحة**

الموضـــــــــوع **صفحة**

البـــــاب الثـــــالث

المـــوازنة العـــــامة

الموضـــــــــوع	صفحة

المطبعـــة الكماليـــة
٥٢ شارع على عبد اللطيف ـ عابدين
تليفون ٣٥٤٦٨٠٤

رقم الايداع ٨٧/٥٩٣١

